# COOPERACIÓN SUR-SUR:
# UN DESAFÍO AL SISTEMA DE LA AYUDA

The Reality of Aid
Reporte Especial sobre Cooperación Sur-Sur 2010-02-24

Medellín, marzo de 2010






**COOPERACIÓN SUR-SUR: UN DESAFÍO AL SISTEMA DE LA AYUDA**

Versión original en inglés publicada en Las Filipinas en 2010 por Ibon.
IBON Center, 114 Timog Avenue, Quezon City, 1103 Philippines
editors@ibon.org
www.ibon.org

La versión en español es publicada en Medellín Colombia en Marzo de 2010 por la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, Alop
http://www.alop.or.cr/
Editor en español: Rubén Fernández (Corporación Región – Medellín)
Traducción al español: Rosa Inés Ospina



Diseño: Jennifer T. Padilla
Carátula: unescap.com, flicker.com

ISBN

# The Reality of Aid

An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance

La Red de organizaciones sociales "Realidad de la Ayuda" existe para promover políticas nacionales e internacionales que contribuyan a nuevas y efectivas estrategias para la erradicación de la pobreza, construidas sobre la base de la solidaridad y la equidad. Establecida en 1993, la Red Realidad de la Ayuda es una iniciativa colaborativa, sin ánimo de lucro, que involucra organizaciones no gubernamentales del Norte y del Sur.

La Red Realidad de la Ayuda publica de manera regular informes confiables sobre cooperación internacional al desarrollo y el grado en que los gobiernos, del Norte y del Sur, abordan las extremas inequidades de los ingresos y las injusticias sociales y políticas estructurales que afianzas a las personas en la pobreza. Desde 1993 a la fecha, la Red Realidad de la Ayuda ha publicado una serie de Informes generales y temáticos sobre ayuda y cooperación al desarrollo.

El Comité Directivo Global de la Red Realidad de la Ayuda esta compuesto por representantes regionales de todas las organizaciones miembros.

| | |
|---|---|
| Presidente/ Representando las OSC socias del Asia-Pacífico | **Antonio Tujan Jr.** Fundación Ibon/Presidente del Comité de Dirección de RoA-Asia/Pacific |
| Vice Presidente/Representando las OSC socias de países no-europeos CSO | **Brian Tomlinson** Concejo Canadiense para la Cooperación Internacional (CCIC) |
| Representando las OSC socias del África | **Vitalice Meja** Coordinador de la Secretaría de RoA-Africa |
| Representando las OSC socias de América Latina | **Rubén Fernández** Coordinador del Grupo de Trabajo sobre Financiamiento del Desarrollo y la Democracia de Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) |
| Representando las OSC socias de los países Europeos | **Bodo Ellmers** Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (EURODAD) |

Secretaría Global de la Red Realidad de la Ayuda: Josephine Dongail y Ava Danlog
Email: secretariat@realityofaid.org
SitioWeb: www.realityofaid.org

# AGRADECIMIENTOS

La Cooperación Sur – Sur: Un Reto para el Sistema de la Ayuda, es un informe especial de la Red Realidad de la Ayuda (RoA), y está escrito por autores de Organizaciones de la Sociedad Civil del Sur, cuyos estudios hacen uso de conocimiento y experiencia de las agencias de la Ayuda, la academia y las organizaciones de base comunitarias.

Todo el control editorial de la publicación recae en el Comité de Dirección de la Red Realidad de la Ayuda, y las opiniones expresadas en los artículos no necesariamente expresan las opiniones de dicho Comité o de la Fundación IBON, que es la que publica este informe.

El Comité Directivo de la Red Realidad de la Ayuda fue asistido por Paul Quintos de Ibon International, y por Rosario Bella Guzmán y José Enrique Africa como editores de contenido/reproducción, con Jennifer Padilla como diseñadora y Josephine Dongail como directora ejecutiva. Las traductoras del informe fueron Marie-Gabrielle Denizet para la edición en inglés y Rosa Inés Ospina-Robledo para la edición en español.

Quisiéramos agradecer a todas y todos aquellos quienes han contribuido generosamente con su conocimiento y asesoría.

# TABLA DE CONTENIDO

# PREFACIO

El panorama económico mundial está evolucionando rápidamente. La primera década del siglo XXI ha marcado el crecimiento rápido de las economías de los gigantes emergentes del Sur Global, eclipsando el desempeño de los viejos centros industriales del Norte. Se espera ampliamente que China sobrepase a Japón como la segunda economía más grande del mundo este año. Se espera que los resultados de la economía India superen el PIB de Canadá para el próximo año. Brasil es la economía de más rápido crecimiento en todas las Américas.

Con estancamiento económico amenazando el horizonte del mundo desarrollado, los países pobres están mirando cada vez más hacia otras economías en desarrollo buscando mayor comercio, inversiones y cooperación al desarrollo. El crecimiento de la cooperación regional o regionalismo también ha ido en aumento como un sub-producto no buscado de la globalización.

Un número de países de ingreso medio del Sur han pasado recientemente de ser receptores netos de Ayuda a ser donantes netos, aún cuando la vasta mayoría de la población empobrecida del mundo se encuentra todavía en esos países. Con el rápido crecimiento de la asistencia al desarrollo de los así llamados "donantes emergentes" del Sur, hay cada vez mas interés en la Cooperación Sur – Sur, especialmente al interior de los círculos gubernamentales oficiales.

Desde un artículo dedicado a elogiar la importancia de la cooperación Sur-Sur para la efectividad de la Ayuda, en la Agenda de Acción de Accra, hay altas expectativas en torno a que las buenas prácticas en la cooperación Sur-Sur aportarán importantes lecciones para la construcción de una nueva arquitectura de la Ayuda que promueva una efectiva cooperación para el desarrollo.

Este nuevo informe de la Red Realidad de la Ayuda contribuye a la creciente literatura en este tema a través de asumir una mirada crítica a la naturaleza, las limitaciones y las potencialidades de la Cooperación al Desarrollo Sur – Sur, desde una perspectiva de la Sociedad Civil del Sur.

El informe es una selección especializada de investigaciones que van desde la emergencia de nuevos donantes globales como India, China y Sur Africa, incluyendo el establecimiento de una nueva arquitectura financiera internacional en Sur América, hasta el impacto de estas tendencias en las diversas economías del Asía, Africa y las Américas. Presenta la situación general de los continentes del Sur junto con las experiencias específicas de Zimbabwe, Uganda y las Filipinas, e ilustra la viabilidad así como la deficiencia de la creciente cooperación al desarrollo Sur – Sur. El informe también contiene dos investigaciones sobre las contribuciones, dignas de mención, de Cuba en Timor del Este y el Pacífico Suroriental y su actual cooperación con Venezuela.

Este informe aporta a los actores del desarrollo lecciones importantes, no sólo para mejorar la cooperación Sur-Sur sino también para aumentar la *efectividad del desarrollo* de la cooperación internacional al desarrollo como un todo.

*Antonio Tujan*
*Presidente – Reality of Aid*

# COOPERACIÓN AL DESARROLLO SUR – SUR: ¿UN RETO PARA EL SISTEMA DE LA AYUDA?

**Comité Directivo de la Red Realidad de la Ayuda**

## Introducción

La Cooperación Internacional al Desarrollo es comúnmente vista en el marco de las relaciones Norte-Sur. De acuerdo con el discurso del desarrollo dominante, el Norte desarrollado posee los recursos de capital y las habilidades técnicas de las que carecen los pobres del Sur; ciertamente, esta brecha es usada para explicar el subdesarrollo de estos últimos. Por lo tanto el Norte puede y debe promover el desarrollo internacional a través de prestar asistencia económica, financiera y técnica al Sur.

La cooperación Sur – Sur (CSS) ha estado recibiendo mayor atención recientemente en la medida en que los países en desarrollo ganan cada vez más peso en la economía mundial. Las así llamadas economías BRIC - Brasil, Rusia, India y China - con 40% de la población del mundo diseminada en tres continentes ya representan el 25% del PIB global. Goldman Sachs calcula que estas cuatro economías emergentes podrían colectivamente superar el producto del grupo de las 7 naciones más ricas para el 2032, con China convirtiéndose en la economía más grande del mundo antes de 2030.[1] En términos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)[2], los países desarrollados que pertenecen al Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD-DAC) continúan siendo la fuente mayor de la Ayuda internacional al desarrollo, US$121.5 billones en 2008. Pero la participación de los países que no pertenecen al OECD-DAC ha venido creciendo, especialmente de países en desarrollo de renta media como China e India.

Estimaciones de Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) la coloca entre US$9.5 billones y US$12.1 billones[3] en 2006 o 7.8 a 9.8%, del total de la AOD que circuló en ese año, incrementándose así desde el cerca de 5% que tenía durante los 90s – excluyendo las contribuciones del Sur a las agencias multilaterales.[4] Independiente de la crisis financiera y económica global desde el 2008, la Cooperación Sur – Sur ha continuado expandiéndose. Retos globales tales como la crisis energética y de alimentos, el cambio climático y las pandemias como la gripa A(H1N1) han impulsado a los países del Sur a

---

[1] Alan Beattie, *BRICS: The changing faces of global power*, Financial Times, January 17, 2010 accessed at http://www.ft.com/cms/s/0/95cea8b6-0399-11df-a601-00144feabdc0.html

[2] Los términos AOD, "Asistencia al Desarrollo" and "Ayuda" ser usados de manera equivalente a través del texto.

[3] Nota de la traductora: en este artículo se mantiene la acepción inglesa de trillones (millones de millones) y billones (miles de millones).

[4] United Nations Economic and Social Council, *Background Study for the Development Cooperation Forum: Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*, April 2008.

aumentar sus asociaciones a través de mecanismos interregionales, regionales y subregionales. Las preocupaciones acerca de la volatilidad de los mercados financieros, la inseguridad alimentaria y energética y las alternativas para buscar financiación de emergencia del Fondo Monetario Internacional (FMI), están presionando a los países en desarrollo a encontrar apoyo entre ellos mismos, especialmente en medio del declive económico en los países desarrollados donde ellos tradicionalmente buscaban la Ayuda.

Estas contribuciones entre países en desarrollo están generando un nuevo dinamismo en la cooperación internacional al desarrollo. En verdad, la importancia real de la Cooperación Sur-Sur recae no tanto en la magnitud de la AOD o los recursos financieros que circulan entre países desarrollados, sino más bien en el carácter de esa relación expresada como relación de intercambio, especialmente cuando se compara con la tradicional cooperación Norte – Sur.

Países en desarrollo y sociedad civil han criticado de manera reiterada la forma reiterada en que los países desarrollados han usado la Ayuda como un instrumento neo-colonial, imponiendo condicionalidades políticas y atando la Ayuda a intereses comerciales, políticos y militares de los donantes. En contraste, se presume frecuentemente que la Cooperación Sur – Sur está basada en principios de solidaridad más que de clientelismo; por ejemplo, la Agenda de Acción de Accra del 2008 (AAA) del Tercer Foro de Alto Nivel sobre Efectividad de la Ayuda afirma que "La Cooperación Sur – Sur sobre desarrollo busca observar el principio de no interferencia en asuntos internos, igualdad entre socios en desarrollo y respeto por su independencia, soberanía nacional, diversidad cultural y contenidos locales y de identidad. Esta juega un papel importante en la cooperación internacional al desarrollo y es un complemento valioso de la cooperación Norte-Sur".[5]

Es esencial comprender mejor la naturaleza, las limitaciones y el potencial de la Cooperación Sur-Sur para poder informar y fortalecer el trabajo de incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que buscan mayor efectividad de la Ayuda el desarrollo, ya sea que involucren relaciones Sur-Sur o Norte-Sur. Este artículo examina los hilos conductores de la CSS y hasta que medida los donantes emergentes del Sur están motivados por principios de solidaridad, mutuo beneficio o se mueven por intereses estratégicos. También examina las implicaciones de las políticas de mutuo beneficio y no-interferencia de los donantes del Sur sobre la calidad y el impacto en el desarrollo de esa Ayuda. Finalmente saca algunas lecciones para mejorar la cooperación internacional al desarrollo.

## Enfoque en Ayuda Oficial al Desarrollo

La Cooperación Sur-Sur tiene una historia larga y notable; surgió en los años 50's en el contexto de la lucha común de las antiguas colonias para lograr una genuina independencia y desarrollo. La conferencia de Bandung en 1955 convocó a 29 países de Asia y Africa a promover cooperación económica y cultural en la región Asia-Africa "sobre las bases del interés mutuo y el respeto por la soberanía nacional." Esta pionera conferencia Sur-Sur allanó

[5] Accra Agenda for Action accesible en http://www.accrahlf.net/WBSITE/EXTERNAL/ACCRAEXT/

el camino para el surgimiento del Movimiento de los No Alineados (MNA) en 1961 y el Grupo de los 77 en 1964.[6]

Desde entonces, la CSS se ha practicado de numerosas maneras, desde la integración económica, la conformación de bloques de negociación al interior de las instituciones financieras, las alianzas militares y los intercambios culturales; incluyendo asistencia humanitaria y cooperación técnica, hasta la provisión de financiación concesional para proyectos de desarrollo, programas, apoyo presupuestal y fortalecimiento de la balanza de pagos. Las relaciones de cooperación han sido a nivel de gobiernos y sus agencias así como entre empresarios privados u organizaciones de la sociedad civil. Todos estos esfuerzos han hecho importantes contribuciones al fortalecimiento de las condiciones para el desarrollo social y económico en los países cooperantes.

Como tal, la Cooperación Sur-Sur es un concepto más amplio y profundo que la ayuda externa;[7] sin embargo, una discusión más comprehensiva de la CSS en todas sus diversas formas y facetas supera los alcances de este artículo. En su lugar, este artículo se enfoca en la CSS, en los aspectos de Ayuda Oficial al Desarrollo de los gobiernos del Sur a otros países del Sur, con el fin de acotar los alcances de los análisis y facilitar la comparabilidad (especialmente con la AOD de los donantes de la OECD/DAC), al menos en términos de ordenes de magnitud y calidad.

Aún así, se debe reconocer y enfatizar que al enfocarse sólo en la AOD se excluyen muchos arreglos corporativos que los países en desarrollo pueden considerar genuinamente como benéficos para el desarrollo y consistentes con sus estrategias y prioridades nacionales de desarrollo, incluyendo la CSS realizada por otros actores como las OSC, la academia y los medios de comunicación (ver recuadro 1). Una segunda aclaración es que en la actualidad, los gobiernos del Sur que reportan sobre sus programas de asistencia externa no manejan una única definición de AOD. Un estudio analítico, producido por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en 2009, propone como definición de la Ayuda Oficial al Desarrollo Sur-Sur: “donaciones y prestamos concesionales (incluidos créditos de exportación) otorgados por un país del Sur a otro, para financiar proyectos, programas, cooperación técnica, alivio a la deuda y asistencia humanitaria, y sus contribuciones a instituciones multilaterales y bancos regionales de desarrollo.”[8] Pero aún esta definición está todavía sujeta a debate y no es utilizada de manera consistente en los informes oficiales o en los estudios existentes sobre Cooperación Sur-Sur.

**Recuadro 1. Diversos Ejemplos de Cooperación Sur-Sur**

***Bloque de Negociación: G77 (desde 1964)***

Al final de la primera sesión de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo en Ginebra en 1964, un grupo de 77 países en desarrollo firmaron la Declaración Conjunta de los Setenta y Siete Países creando el G77, la coalición más grande en el sistema de

[6] Final Communiqué of the Asian-African conference of Bandung, 24 April 1955, accessible at http://www.ena.lu/final_communique_asian-african_conference_bandung_24_april_1955-020000556.html

[7] United Nations Economic and Social Council, *South-South and Triangular Cooperation: Improving Information and Data*, 4 November 2009

Naciones Unidas de países en desarrollo / países menos desarrollados. Actualmente el G77 tiene 131 países miembros. El bloque busca proporcionar a los países del Sur los medios para articular y promover sus intereses económicos colectivos y aumentar su capacidad de negociación conjunta sobre los principales asuntos económicos al interior del sistema de las Naciones Unidas, y promover cooperación al desarrollo Sur-Sur.

***Integración Económica: Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA)***
Lanzada en 2004, la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) es una iniciativa de integración para los países Latinoamericanos y del Caribe. Fue propuesta primero por Venezuela en 2001 como una alternativa a la propuesta de Estados Unidos de un Tratado de Libre Comercio para las Américas. La organización está basada en una visión de bienestar social, equidad y ayuda económica mutua, más que en una liberalización del comercio. Inicialmente el ALBA tuvo dos estados miembros, Venezuela y Cuba; desde entonces, otras naciones latinoamericanas y caribeñas se le han unido mediante la suscripción del Acuerdo Comercial de los Pueblos que busca implementar los principios del ALBA. El ALBA cuenta hoy con 8 miembros: Antigua y Barbuda (se unió in 2009), Bolivia (2006), Cuba (2004), Dominica (2008), Ecuador (2009), Nicaragua (2007), St. Vincent y las Grenadines (2009), y Venezuela (2004).

***Asistencia para Proyectos: Proyecto de infraestructura de China en Africa***
El ferrocarril Tanzania-Zambia de 1,200 millas (TAZARA o Ferrocarril Tanzam Railway), construido entre 1970 y 1975, fue el proyecto de Ayuda más grande de China en todos los tiempo con un costo de cerca de US$500 millones. En la actualidad, China continua financiando proyectos de caminos en Africa, tales como la autopista de 79 Kilómetros en Etiopía que conecta la capital Addis Ababa y Nazret (Adama); este proyecto, financiado a través de un crédito blando por la suma de US$349 millones, debe estar terminado para el 2014 y será la primera autopista moderna de Etiopía.

***Cooperación Sectorial: Apoyo de Cuba a la agricultura y la seguridad alimentaria***
Cuba participa y apoya activamente el Programa Especial de Seguridad Alimentaria de la Organización Mundial de Alimentos a través de aportar expertos y técnicos en agricultura y pesca que comparten conocimientos y tecnologías con los productores en otros países en desarrollo. Bajo este programa, Cuba a suscrito acuerdos con países africanos (Cabo Verde, Guinea Ecuatorial, Guinea Bissau) y caribeños (Guyana, Grenada, Haití, St. Vincent y las Grenadines, Dominica, St. Kitts y Nevis, Antigua y Barbuda, y la Republica Dominicana). Por ejemplo, el acuerdo de cooperación Sur-Sur entre Cuba y Cabo Verde, firmado en 2000, allanó el camino para que los expertos y técnicos cubanos introdujeran la técnica de irrigación por goteo para adopción de los granjeros locales, la cual demostró ser rentable y adecuada para las condiciones muy secas de Cabo Verde.

***Asistencia Técnica: Cooperación Técnica y Económica de India***
La Cooperación Técnica y Económica de India (ITEC), fundada en 1964, busca mejorar las habilidades y construir capacidad y empoderamiento para los países en desarrollo; esta provee asistencia a 158 países en Asia y el Pacífico, Africa, Latino America y el Caribe, Europa del Este y los países de la Comunidad Independiente de Naciones. El programa tiene cuatro componentes: entrenamiento, proyectos y actividades relacionadas con proyectos, envío de expertos Indios y viajes de estudios. India asigna 5,000 cupos para entrenamiento vocacional en más de 200 cursos, a 42 instituciones líderes, muchas de las cuales se especializan en tecnologías, como Tecnologías de la Información TI. ITEC tiene un presupuesto anual de unos $12 millones de dólares y desde su creación en 1964 ha aportado más de US$2 billones en asistencia técnica.

***Intercambio Educativo: La cooperación Sur-Sur de Brasil en Educación***

El proyecto de cooperación técnica en el campo de la educación de Brasil ha sido implementado sobretodo con los países portugueses del MERCOSUR, incluye generación de capacidades para los colegios y lucha contra el analfabetismo. En Luanda, Angola, se estableció un Centro de Entrenamiento y Desarrollo de Negocios en 1990, mientras en Paraguay, la Agencia de Cooperación del Brasil ha implementado un Centro de Excelencia para el Entrenamiento Profesional. Argentina y Brasil firmaron un acuerdo para la implementación obligatoria en las escuelas públicas de las asignaturas de Portugués en Argentina y Español en Brasil. Otro proyecto es la *Bolsa Escolar* (bonos de Estudio) asignados a familias que mantengan a sus hijos asistiendo a la escuela, la cual ha sido implementada en países de habla portuguesa como Mozambique.

***Prestamos Concesionales: Ayuda de Tailandia a Cambodia***

Tailandia provee prestamos concesionales a países en desarrollo en la región a través de su Agencia de Cooperación Económica al Desarrollo a los Países Vecinos (NEDA). En agosto 2009, por ejemplo, Tailandia otorgó a Cambodia un préstamo concesional de US$40 millones para mejorar una autopista nacional en la frontera Khmer-Thai; con anterioridad, había otorgado otros dos prestamos concesionales a Cambodia, para un total de US$99 millones. Estos préstamos son vistos como una manera de fortalecer la cooperación entre los dos países.

***PetroCaribe de Venezuela***

PetroCaribe es una alianza petrolera Caribeña con Venezuela, lanzada en 2005 para comprar petróleo en términos de pago preferenciales - sólo un cierto monto es requerido al inicio y el resto puede ser pagado a través de un acuerdo financiero a 25 años con un 1% interés; en estos términos se permite a las naciones caribeñas comprar hasta 185,000 barriles de petróleo por día. También permite a las naciones pagar parte del costo con otros productos proveídos a Venezuela, tales como banano, arroz y azúcar. Los miembros de PetroCaribe son Antigua y Barbuda, las Bahamas, Belize, Cuba, Dominica, República Dominicana, Grenada, Guyana, Jamaica, Nicaragua, Suriname, St Lucia, St Kitts y Nevis, Saint Vincent y las Grenadines (2005), Haití (2006), Honduras (2007), Guatemala (2008).

***Alivio Humanitario: Ayuda de emergencia Turca***

Turquía proveyó mas de $31 millones de dólares en Ayuda en 2008, equivalente a más o menos el 5.6% del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo de Turquía en ese año. El país donó alimentos y paquetes de higiene así como casas prefabricadas a Pakistán cuando el país fue impactado por un terremoto; el monto total de la Ayuda Humanitaria de Turquía a Pakistán es de US$2.68 millones. Turquía también aportó alivio humanitario a los Palestinos afectados por los ataques sobre la Franja de Gaza en diciembre 2008; les entregó alimentos, ropa, equipos médicos y ambulancias por un monto de US$3.52 millones. El receptor más grande de la Ayuda de emergencia de Turquía en 2008 fue Irak, que recibió US$11.73 millones o 37.7% del total de la Ayuda de emergencia comprendida sobretodo por paquetes de alimentos y de higiene.

***Fuentes:*** *Petróleos de Venezuela SA website www.pdvsa.com; 2008 Turkish Development Assistance Report, Turkish International Cooperation and Development Agency; The Group of 77website www.g77.org; "Ethiopia: China provides loan for expressway," Africa News.com, 11 November 2009; FAO Special Programme for Food Security website www.fao.org/spfs; Price, Gareth, Diversity in donorship: the changing landscape of official humanitarian aid – India's official aid program, Humanitarian Policy Group Background Paper, September 2005; Statement of India's Minister of State for External Affairs to the High Level UN Conference on South-*

*South Cooperation, Nairobi, Kenya, 2 December 2009; Intellectual Network for the South website www.insouth.org; "Thailand provide $40 million in concessional loans to Cambodia," Deum Ampil newspaper, 28 August 2009 accessed at khmerization.blogspot.com*

## Principales Aportantes a la Cooperación Sur-Sur

Un autorizado estudio del 2008 preparado por el Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) que cubre los 18 mayores aportantes del Sur estimo el flujo de desembolsos de la AOD Sur-Sur entre US$9.5 billones y US$12.1 billones para el 2006, o aproximadamente del 7.8% al 9.8% del total de la Ayuda internacional al desarrollo.[9] Cuando la cifra sobre la "Ayuda Real" del 2006 es usada por los donantes del OECD-DAC, la AOD Sur-Sur representa tanto como un 15% de la Ayuda Real del DAC en ese año.[10] Estas cifras, como lo admite el estudio, son definitivamente estimativas, dada la falta de cifras sólidas reportadas por muchos de los pequeños aportantes y la divergencia en las definiciones de que constituye cooperación al desarrollo o AOD entre aquellos que si hacen públicos sus aportes de Ayuda.

Construyendo sobre estas estimaciones, con las cifras más recientes disponibles (2008), los desembolsos de la CSS se han incrementado desde 2006, al menos de US$12.1 billones a US$13.9 billones. (Ver Tabla 1) Esto está cerca de las proyecciones iniciales que indicaban el crecimiento de tal Ayuda al desarrollo en US$15 billones para el 2010, basados en los compromisos.[11] Estas cifras excluyen contribuciones del Sur a través de servicios multilaterales así como cooperación al desarrollo triangulada que involucra aportes del Norte.

**Tabla 1. Flujo de Desembolsos de AOD Sur-Sur Seleccionada (en millones de US$)**

| | **Monto** | **% de PIB** | **% del Total CSS** |
|---|---|---|---|
| Arabia Saudita /3 | 5,564 | 1.5 /a | 40 |
| China /1 | 1,500-2,000 | 0.06-0.08 | 14.4 |
| Venezuela /1 | 1,166- >2,500 | 0.71-1.52 | 18 |
| Turquía /3 | 780 | 0.11 | 5.6 |
| Corea del Sur /3 | 802 | 0.09 | 5.8 |
| India /2 | 568.6 | 0.05 | 4.1 |
| Taiwán /3 | 435 | 0.11 | 3.1 |
| Brasil /1 | 356 | 0.04 | 2.6 |
| Kuwait /3 | 283 | … | 2 |
| Sur Africa /1 | 194 | 0.07 | 1.4 |
| Tailandia /3 | 178 | … | 1.3 |
| Israel /3 | 138 | 0.07 | 1 |
| Emiratos Árabes Unidos /3 | 88 | … | 0.6 |

9 ECOSOC 2008, op.cit., p. 10

10 La Ayuda real para los donantes OECD DAC excluye cancelaciones de deuda, costos del mantenimiento de refugiados en los países donantes durante el primer años e imputa costos de estudiantes del Sur estudiando en países donantes. Ver the 2008 Global Reality of Aid Report, "World Aid Trends" chapter accessible at www.realityofaid.org.

11 Ibid.

| | | | |
|---|---|---|---|
| Malasia /1 | 16 | 0.01 | 0.1 |
| Argentina /1 | 5 to 10 | 0.0025-0.0050 | 0.07 |
| Chile /1 | 3 - 3.3 | 0.0026-0.0029 | 0.02 |
| TOTAL | 12,076.6-13,915.9 | | |

**Fuentes:**
/a - GNI data used is for 2007
/1 – ECOSOC, Background Study for the Development Cooperation Forum – Trends in South-South and triangular development cooperation, April 2008 – Table 2
/2 – Indian Ministry of External Affairs Annual Report 2008-2009 – Appendix VII
/3 – OECD/DAC, 2009 – Table 33 (Statistical Annex of the 2010 Development Co-operation Report)

**Nota:** Como se planteó en el estudio del ECOSOC en el cual se basan los datos de esta tabla, las cifras usadas fueron recogidas aportante por aportante utilizando informes anuales (tal como la fuente usada para actualizar los aportes de India), así como con base en información disponible públicamente sobre los presupuestos gubernamentales y comunicaciones con los funcionarios de gobiernos del Sur y centros de investigación/ONG. Las principales limitación de esta aproximación son: (a) las cifras no son siempre comparables, por ejemplo pocos de estos informes nacionales usan la definición del DAC sobre AOD, y (b) se mantienen brechas de información sustanciales. Unos pocos aportantes del Sur proveen información a la OECD/DAC, la cual también fue usada en la actualización de esta tabla.

De acuerdo con la información disponible, los mayores aportantes de Ayuda bilateral, no miembros de la OECD, son el Reino de Arabia Saudita, la República Popular de la China, la República Bolivariana de Venezuela e India, todos reconocidos por haber aportado previamente por lo menos US$0.5 billones cada año. Juntos estos cuatro países, contribuyeron con 76% del flujo total estimado de AOD que provino de los 16 principales aportantes del Sur en el 2008. Arabia Saudita y Venezuela ahora aportan más del 0.7% del PIB en flujo de Ayuda al desarrollo.

### *Arabia Saudita*

Arabia Saudita ha sido el donante individual de Ayuda más grande en el mundo desde 1973, medido en función de la relación AOD/PIB.[12]
Casi toda la AOD Saudí es aportada bilateralmente (95%), principalmente en la forma de préstamos, con un gran proporción vertida hacia los países árabes.[13] Pero en los años recientes, la Ayuda al sur de Asia, particularmente Pakistán y Bangladesh, y al este de Asia está creciendo. China, por ejemplo, ha recibido aproximadamente el 15% de los compromisos del nuevo Fondo Saudí desde 2003 (antes no recibía nada).[14] El Fondo Saudí, que juega un papel relativamente menor en la distribución de las AOD de Arabia Saudita, pero aún así

[12] Es es según datos oficiales que excluyen transferencias de fondos importantes hechas por las familias Sudíes, canalizados por vías oficiales para la construcción de mesquitas, escuelas, hospitales, etc. (Villanger 2007)
[13] Ibid.
[14] Ngaire Woods. *Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance*, International Affairs Vol. 84, Issue 6, 2008.

representa una participación sustancial del total de los flujos de Ayuda de Arabia, reivindica que en este momento sólo el 50% de su Ayuda va a los estados árabes.[15]
Mientras la Ayuda de Arabia Saudita y otros países árabes ha sido muy sustancial a lo largo de los años, también ha sido muy volátil, debido tanto a la volatilidad de las regalías provenientes de la exportación del petróleo y el gas, como a su decisión estratégica de usar la Ayuda para apoyar su política exterior. (Ver abajo).

### *China*

La Ayuda China al desarrollo de otros países se inició a mediados de los años 50's, se incrementó en los 60's y 70's, y decreció en los 80s antes de elevarse de nuevo en los años 90's. En los períodos iniciales, el apoyo estaba centrado en agricultura, asistencia técnica y un pocos proyectos de infraestructura, como el ferrocarril Tanzania-Zambia de 1.200 millas – su proyecto más grande de toda la historia.

Las estimaciones actuales de la Ayuda china varían ampliamente. Un estudio que cita cifras del Anuario Estadístico Chino 2003-2006 afirma que China aportó US$970 millones en Ayuda en el 2005, superando los US$650 millones de los tres años anteriores. Otros estiman que la sola Ayuda china a Africa puede ser alrededor de US$2 billones.[16] Las estimaciones de ECOSOC para el 2006 establecen el monto entre $1.5 billones y $2 billones de dólares, mientras otro estudio muestra un aumento dramático de la "Ayuda y las inversiones relacionadas" que representa hasta US$27.5 billones en 2006 y US$25 billones en el 2007.[17] (Ver tabla 2 abajo); este último está basado en los reportes de noticias chinos sobre las Ayuda externa y los proyectos apoyados económicamente por el gobierno en Africa, Latinoamérica, y Sureste Asiático, los cuales incluyen actividades que miradas de cerca más parecen inversión externa directa que AOD de acuerdo con la definición de la OECD-DAC.[18]

**Tabla 2. Ayuda China Reportada por Año, 2002-2007**
**(en $ millones de dólares)**

| Año | Ayuda Total |
|---|---|
| 2002 | 51 |
| 2003 | 1,482 |

[15] According to Villanger (op. cit.), the Saudi Fund distributed between 2% and 7% of total Saudi foreign aid from 1973-89 but represents 9% of total Arab aid finance from 1974-2006.
[16] Carol Lancaster. *The Chinese Aid System*, Center for Global Development Essay, June 2007.
[17] Thomas Lum; Hannah Fischer; Julissa Gomez-Granger; and Anne Leland. *China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America and Southeast Asia*, Congressional Research Service (United States Congress), February 2009.
[18] La OECD define "Ayuda Oficial al Desarrollo" como: "Flujos de financiamiento oficial administrados con la promoción del desarrollo económico y el bienestar de países en desarrollo como su objetivo principal, los cuales son concesionales en su carácter con un elemento de donación de al menos el 25% (usando una tasa fija de descuento del 10%). Por convención, los flujos de AOD comprenden las contribuciones de agencias gubernamentales donantes, a todos los niveles, hacia países en desarrollo ("bilateral AOD") y a instituciones multilaterales. Los receptores de AOD comprenden desembolsos de donantes bilaterales y de instituciones internacionales. Préstamos hechos por agencias de exportación con puros propósitos de exportación, están excluidos." De: OECD Glossary of Statistical Terms accessed at http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6043

| | |
|---|---|
| 2004 | 10,485 |
| 2005 | 10,106 |
| 2006 | 27,518 |
| 2007 | 25,098 |

*Fuente: NYU Wagner School, Understanding Chinese Foreign Aid: A Look at China's Development Assistance to Africa, Southeast Asia, and Latin America, April 25, 2008.*

En realidad es difícil trazar la raya entre la Ayuda china al desarrollo y la promoción de inversiones comerciales. La Ayuda externa china está compuesta principalmente por prestamos concesionales o de bajo interés e inversiones en infraestructura y recursos naturales respaldadas o subsidiadas por el gobierno. El amplio margen de estimaciones de la Ayuda china ilustra la dificultad de contar con interpretaciones diversas de lo que constituye AOD.

Aún así, parece haber consenso que la Ayuda china es sustancial y ha ido aumentando en años recientes, especialmente al Africa. Según lo que reporta China, esta planea duplicar la Ayuda a Africa para el 2009. En mayo 2007, China anunció que aportaría mínimo $20 billones de dólares en infraestructura y financiación comercial a Africa en los siguientes tres años. También ha habilitado un fondo de desarrollo China-Africa de $5-billones de dólares para inversiones chinas en Africa.[19] Así mismo, China también ha cancelado deudas que, estimadas de manera conservadora, ascienden a unos US$2.13 billones para 44 países, de los cuales 31 están en Africa. Otros reportes sugieren que China ha sobrepasado al G8 en alivios de deuda en la medida en que ya ha cancelado cerca de US$10 billones que es el valor de la deuda de los países africanos.[20]

### *Venezuela*

En los últimos años Venezuela se ha convertido en un actor importante en la CSS, particularmente bajo el Presidente Hugo Chávez. Se reporta que entre 1999 y mediados del 2007 el gobierno venezolano ha comprometido, en inversiones directas e indirectas, subsidios, contribuciones y donaciones, un valor de $43 billones de dólares, de los cuales más del 40% podrían ser calificados como inversión social.[21]

Los gastos sociales del país en el extranjero, del 2004 al 2007, incluyen subsidios de petróleo a Cuba, donaciones en efectivo a Bolivia, donaciones de equipos médicos a Nicaragua, subsidios al combustible para la calefacción para más de un millón de consumidores estadounidenses, y $20 millones para inversiones en educación, atención en salud y vivienda en Haití. Según lo reportado por Venezuela, esta ha aportado US$2 billones a Cuba[22] y donado 364 toneladas de alimentos a Haití cuando estallaron los disturbios por alimentos en el 2008.[23]

---

[19] United Nations Development Programme Special Unit for South-South Cooperation, *South Report 2009: Perspectives on South-South Cooperation for Development*, 2009.
[20] Woods, op.cit.
[21] Javier Corrales. *Using Social Power to Balance Soft Power: Venezuela's Foreign Policy*, The Washington Quarterly, October 2009.
[22] Woods, op.cit.
[23] Klarreich, Kathie. *Food Riots Lead to Haitian Meltdown*, Time.com, April 14, 2008 accessed at http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1730607,00.html#ixzz0dhwHxBdV

También compró bonos del gobierno argentino para permitir a este último repagar su deuda de manera anticipada al FMI y terminar así las pesadas condicionalidades del programa del FMI; y se involucró en un acuerdo multimillonario con China e Irán para promover desarrollo.[24]

A través de la iniciativa PetroCaribe, Venezuela aporta a los pequeños países caribeños casi 200,000 barriles diarios de petróleo y productos del petróleo a tazas subsidiadas. El subsidio se ha estimado en cerca de US$1.7 billones al año, que ya coloca a la Ayuda Venezolana al mismo nivel de aquella aportada por algunos de los países de la OECD. [25]

***India***

India, junto con China, es comúnmente señalado como un donante emergente; sin embargo, sus programas de asistencia internacional al desarrollo datan de los años 50's cuando India empezó a aportar ayuda a Nepal. Estableció el Programa de Cooperación Técnica y Económica de India (ITEC) en 1964, a través del cual India ha proveído más de US$2 billones representados en asistencia técnica a otros países en desarrollo, y tiene una larga historia de entrenamiento de funcionarios de la administración pública de otros países en desarrollo.[26]

India ha contribuido desde 1982 al Fondo de Desarrollo Africano, la ventana concesional del Banco Africano de Desarrollo (BAfD); más recientemente ha aumentado su Ayuda al desarrollo en el extranjero en la región del Africa.

En la Cumbre del Foro Africa-India en abril 2008, el gobierno de la India se comprometió a aumentar sus programas de entrenamiento y capacitación para profesionales de la salud y médicos en Africa. Proyectos compartidos involucrarán expansión de la red de ferrocarriles, desarrollo de mercados regionales de capitales y de acciones, seguridad alimentaria y de salud, agricultura (seguridad alimentaria, erradicación de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida de la población) y desarrollo rural, proyecto piloto para el establecimiento de micro, pequeñas y medianas empresas y, ciencia e información, comunicaciones y tecnologías para el desarrollo, entre otras. Más aún, India ha cancelado la deuda de los países incluidos en la iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (cuya sigla en inglés es HIPC), así como reestructurado deudas comerciales. De acuerdo con las estadísticas del Banco Mundial, el total de la deuda cancelada por la India es de unos $37 millones de dólares, con muchos acuerdos de alivio de deuda aún por ser sucritos.[27]

No existe un cálculo consolidado del valor de la Ayuda al desarrollo de la India en el extranjero en la medida en que no existe una agencia central administrando sus programas de Ayuda en el exterior. Sin embargo su asignación presupuestal para las actividades relacionadas con la Ayuda, incluyendo donaciones, contribuciones a los organismos internacionales y a las instituciones financieras internacionales, prestamos directos, y

[24] *Ibid.*
[25] *Ibid*.
[26] Indian Technical And Economic Cooperation Division, Ministry Of External Affairs, Government Of India accessible at http://itec.nic.in/about.htm
[27] German Development Institute. *India's Development Cooperation – Opportunities and Challenges for International Development Cooperation*, Briefing Paper, March 2009.

subsidios para prestamos bilaterales preferenciales sumó $547 millones en 2008. Adicionalmente, si bien estas no serán incluidas como AOD, también aprobó líneas de crédito a través del Banco Exim por $704 millones en 2007-08.[28]

***Otros***

Otros países en desarrollo que aportan Ayuda sustancial al desarrollo son miembros de las OECD: Turquía y Corea del Sur, el último es un nuevo miembro del DAC a partir del 1 de enero 2010. Analistas señalan la dificultad para hacer seguimiento a la Ayuda de los donantes Arabes, pero Kuwait y los Emiratos Arabes Unidos son también aportantes mayores.

Brasil, Sur Africa y Tailandia están también entre las economías emergentes que contribuyen significativamente a la CSS, particularmente al interior de sus respectivas regiones. Desde los 50's, Cuba ha estado involucrada en actividades de cooperación Sur-Sur con más de 167 países en Asia, Africa, Latinoamérica y el Caribe. Es difícil comparar los niveles de Ayuda externa cubana toda vez que estos no son reportados en términos financieros, pero el gobierno cubano reporta que hoy en día hay 37,000 trabajadores de la salud cubanos en 98 países y 4 territorios extranjeros, proveyendo entrenamiento técnico y asistencia humanitaria.[29]

India, Brasil y Sur Africa formaron la "IBSA trilateral" en 2003, una plataforma que sirve a los tres países para asumir discusiones sobre la cooperación en los campos de la agricultura, el comercio, la cultura y la defensa, entre otros. Hay numerosas iniciativas multilaterales de CSS que están despegando, tales como el ALBA (ver Romero en esta publicación) y el Banco del Sur (ver Ortiz y Ugarteche en esta publicación). La proliferación de los acuerdos regionales de cooperación Sur-Sur está parcialmente guiada por la búsqueda de alternativas a las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) neoliberales dominadas por el Norte y los tratados de libre comercio.

## Hilos Conductores de la Cooperación Sur-Sur

En esta sección se examina los mayores conductores de la CSS en la actualidad, con atención particular a las políticas y prácticas de los cuatro mayores países donantes no miembros de la OECD –Arabia Saudita, Venezuela, China e India (Ver Tabla 3). Como sucede con los donantes tradicionales del Norte, es importante distinguir entre la retórica oficial de los gobiernos de los donantes emergentes y sus prácticas reales de cooperación al desarrollo como se evidencia es sus patrones de flujo de Ayuda y los términos de sus desembolsos.

---

[28] Dweep Chanana, *India as an Emerging Donor,* Economic & Political Weekly, March 21, 2009, Vol. Xliv, No. 12

[29] Report of Cuba to the High-level UN Conference on South-South Cooperation, Nairobi, Kenya, December 1-3, 2009.

**Tabla 3. Mayores Aportantes de la CSS, Principales Receptores, Tipo de Ayuda y Sectores Prioritarios**

| **País** | **Monto Ayuda (2008) (en $ millones de dólares)** | **Principales Receptores Países/regiones** | **Tipo de Actividad** | **Sector/proyecto Prioritario** |
|---|---|---|---|---|
| Arabia Saudita | 5,564 | Mayoría países árabes, también Sur del Asia (esp. Pakistán y Bangladesh), y China | Fondo Saudí presta principalmente asistencia tipo proyectos (pero no cooperación técnica), con Programa de Ayuda históricamente del 4% del total. Apoyo bilateral directo incluye algún apoyo presupuestal y alivio de la deuda. | Sector líder es transporte y comunicaciones, luego salud, educación y agricultura, energía. |
| China | 1,500-2,000 | 86 países<br><br>40 % para Asia, 25 % para Africa, 13 % para Centro y Sur América, y 10 % para otros. [IDRC, CHINA] | Mayoría de la Ayuda en forma de proyectos, en especie, cooperación técnica y alivio a la deuda. | Principalmente energía, transporte, y comunicaciones, pero también educación y salud (con frecuencia construcción de escuelas y hospitales) |
| Venezuela | 1,166- > 2,500 | Latino America y el Caribe | Los acuerdos de ayuda petrolera Venezolana son esencialmente apoyo BoP. También presta alguna asistencia humanitaria y Ayuda tipo proyectos a través de BANDES. | Energía es el principal sector, pero también proyectos en salud, educación vivienda, agua y desarrollo del sector privado. |
| India | 568.6 | Bhutan (45.6%), Maldives (19.08%), Afganistán (15.82%)<br><br>Principalmente Asia | Ayuda fundamentalmente orientada a proyectos (incluyendo cooperación técnica), con excepción de Bhutan, Nepal y Afganistán. Provee algún alivio de deuda. | Donaciones principalmente para desarrollo rural, educación, salud, cooperación técnica, prestamos para infraestructura (ex. energía, transporte), también aporta al alivio de desastres. |

***Fuentes:*** *ECOSOC, Background Study for the Development Cooperation Forum – Trends in South-South and triangular development cooperation, April 2008; Indian Ministry of External Affairs Annual Report 2008-2009*

***Políticas Oficiales de Ayuda***

La mayoría de los países en desarrollo aún observan el principio de la igualdad y el mutuo beneficio, expresado en la Conferencia de Bandung de 1955, como un precepto central en la CSS. Como tales, los países donantes del Sur son reticentes a ser vistos reproduciendo las jerarquías donante- receptor tradicionales.

Las políticas de Ayuda al desarrollo de China aún están oficialmente guiadas por ocho principios inicialmente establecidos por el ex-primer Zhou Enlai durante los años 60's (Recuadro 2), encabezando los cuales está el principio de la igualdad y el mutuo beneficio.

**RECUADRO 2. Ocho principios de la Ayuda al Desarrollo Chinos**

a. El gobierno de la China siempre se basa en el principio de la igualdad y el mutuo beneficio al proveer Ayuda a otros países. Nunca considera dicha Ayuda como una clase de limosna unilateral sino como algo mutuo.
b. Al proveer Ayuda a otros países, el gobierno de la China respecta estrictamente la soberanía de los países receptores, y nunca incluye condicionalidades o pide ningún privilegio.
c. China provee Ayuda económica en la forma de prestamos libres de intereses o de bajos intereses y extiende el limite de tiempo para el repago cuanto es necesario de tal manera de aliviar hasta donde sea posible la carga de los países receptores.
d. El propósito del gobierno de la China al proveer Ayuda a otros países no es hacer a los países receptores dependientes de la China sino ayudarles a embarcarse paso por paso en el camino de la auto-suficiencia y el desarrollo económico independiente.
e. El gobierno de la China hace su mejor esfuerzo para ayudar a los países receptores a construir proyectos lo cual requiere menos inversión a la vez que brinda resultados más rápidos, de tal manera que los gobiernos receptores puedan incrementar sus ingresos y acumular capital.
f. El Gobierno de la China provee los equipos y materiales de mejor calidad de sus propias fábricas a los precios internacionales del mercado. Si el equipo y material proveído por el gobierno chino no cumple las especificaciones y calidad acordadas, el gobierno chino asume reemplazarlo.
h. Al proveer cualquier asistencia técnica, el gobierno de la China velará porque el personal de país receptor domine totalmente esa técnica.
i. Los expertos enviados por la China para ayudar en la construcción en los países receptores tendrán los mismos estándares de vida de los expertos de los países receptores. A los expertos chinos no se les permite hacer ninguna demanda especial o disfrutar ninguna comodidad especial.

Fuente: Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, *Premier Zhou Enlai's Three Tours of Asian and African countries* accessible at http://www.fmprc.gov.cn/eng/ziliao/3602/3604/t18001.htm

De igual manera, el programa de Ayuda externa de la India data de los años 50's. Como uno de los pilares del Movimiento de los No Alineados, India promueve la cooperación y la

asociación entre los países del tercer mundo para el beneficio mutuo basado en la confianza colectiva en si mismos.

De las cuatro mayores fuentes de la AOD del Sur, el gobierno de Arabia Saudita es quizás el más cándido en su política de Ayuda oficial. Los objetivos declarados del Fondo Saudí son: proveer financiación al desarrollo para otros países en desarrollo y promover exportaciones no petroleras desde Arabia Saudita.[30]

De otra parte, el actual gobierno de Venezuela define sus programas de ayuda externa en términos más políticos. Profesa impulsar el internacionalismo basado en una tradición Socialista Bolivariana. Busca ganar autonomía y espacio político para implementar diferentes estrategias de desarrollo que apoyen la soberanía en la región y respondan a los ciudadanos, libre de la influencia dominante del consenso de Washington.[31]

Sin embargo, examinando las prioridades de la AOD de los donantes emergentes, se revela el uso estratégico de la AOD para otros fines más que la pura solidaridad.

***Intereses Geopolíticos***

La mayoría de los aportantes de Ayuda del Sur priorizan países vecinos en sus programas de asistencia al desarrollo.[32] Esto puede ser debido a afinidades culturales e históricas las cuales hacen dicha cooperación más productiva. También puede ser una manera de promover estabilidad y seguridad local mientras se aumenta la talla del país donante y su influencia al interior de la región.

Por ejemplo, casi la mitad de la ayuda externa de Arabia Saudita va a otros países árabes con una población predominantemente musulmana al interior de la región, en comparación con sólo el 15% que va para el Africa Sub-Sahariana, la cual incluye muchos de los países más pobres del mundo. Países que votan en tándem con el gobierno de Arabia Saudita en la Naciones Unidas, reciben 68% más de ayuda, en comparación con otros países. Cuando Irak invadió Kuwait en 1990, Arabia Saudita retuvo la Ayuda a los países que apoyaron la invasión y, después de la guerra, aumentó la ayuda a países que apoyaron la invasión a Irak liderada por Estados Unidos. Turquía, Egipto y Marruecos se convirtieron en receptores principales de la Ayuda saudí aún cuando estos son países de renta media.[33]

El programa de Ayuda externa de la China durante el período Maoísta fue también más motivado políticamente. Este intentaba ayudar a modernizarse a los regimenes poscoloniales y ser más dependientes de si mismos, mientras aseguraba a China el liderazgo en la lucha antiimperialista del Tercer Mundo, el Movimiento de los No Alineados y el movimiento de la Internacional Comunista. También fue diseñado para mitigar la influencia del gobierno Kuomintang de Taiwán y contrarrestar sus esfuerzos diplomáticos para mantener el

[30] Saudi Fund for Development. *Basic Information*. Accessible at http://www.sfd.gov.sa/english/basic_info.htm
[31] Martin Hart-Landsberg, *Learning from ALBA and the Bank of the South: Challenges and Possibilities*, Monthly Review, September 2009.
[32] DCF 2008, p. 16
[33] Villanger, ibid.

reconcomiendo como el gobierno de la China. [34]Hasta hoy, China pide a sus socios adherir su política de *Una-China* aún cuando intereses comerciales se han convertido en el motivo primordial para la Ayuda china en la era pos-Mao.[35]

La agresiva promoción de la CSS por parte de Venezuela puede ser en mucho una estrategia de defensa contra los esfuerzos de Estados Unidos para desestabilizar y aislar al gobierno de Chávez tanto como lo es sobre su compromiso con la solidaridad y la auto-determinación de los pueblos del Sur.[36] Ciertamente, el gobierno venezolano parece muy dispuesto a ganar más aliados incluyendo Rusia, Irán y otros gobiernos que claramente no encuban ideales socialistas pero que no son menos críticos del imperialismo de los Estados Unidos.

India ya no se considera a si misma un poder regional. Los programas de Ayuda al desarrollo que usó para estar concentrada en sus vecinos inmediatos así lo reflejaba; pero en el despertar de su rápido crecimiento económico desde los 90's, está ahora proyectándose con ansiedad sobre el escenario global, por ejemplo compitiendo por un asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. A la luz de esto, India ha empezado a extender su Ayuda al desarrollo mucho más allá de sus vecinos inmediatos, de el Asia Central a las islas del Océano Pacífico al Sureste Asiático y a Africa, con el fin de ayudar a mejorar el comercio, asegurar su acceso a recursos energéticos, proyectar poder flexible y construir alianzas militares. [37]

***Intereses Comerciales***

Como ya se mencionó, uno de los objetivos principales de la Ayuda de Arabia Saudita es promover las exportaciones sauditas y apoyar la diversificación de sus fuentes de ingresos más allá de las exportaciones de petróleo crudo. En el caso de China, el motivo primario detrás de su Ayuda al desarrollo hoy parece ser su necesidad de extender sus fuentes de energía y materias primas, lo cual requiere para sostener su estrategia de industrialización de manufacturas para la exportación.

Por ejemplo, China otorga préstamos de bajo interés con generosos períodos de gracia y términos de largo plazo para los pagos, los cuales pueden ser cancelados por los países deudores con exportaciones de recursos naturales.[38]

De acuerdo con un analista del papel de la China en Africa:

> "Desde 2004, China ha cerrado tales acuerdos en por lo menos siete países ricos en recursos en Africa, para un total de cerca de $14 billones. La reconstrucción en la

---

[34] Gregory Chin and B. Michael Frolic. *Emerging Donors in International Development Assistance: The China Case*. IDRC, December 2007

[35] Penny Davies, *China and The End of Poverty in Africa: Towards mutual benefit?* Diakonia, Sweden, September 2007

[36] Petras 2009

[37] Chanana, op.cit.

[38] Mientras estos préstamos no pueden ser considerados AOD de acuerdo con la definición de la OECD-DAC, muchos de ellos son convertidos eventualmente en alivio de deuda. Por ejemplo, durante la cumbre China-África de Egipto el pasado Noviembre, el Primer Ministro Chino, Wen Jiabao se comprometió a cancelar las deudas de los paises más endeudados y más pobres de África.

> Angola azotada por la guerra, por ejemplo, ha sido apoyada por Beijing con tres préstamos respaldados en petróleo, bajo los cuales las compañías chinas han construido caminos, ferrocarriles, hospitales, colegios y sistemas de agua. Nigeria tomó dos préstamos similares para financiar proyectos que usan gas para generación eléctrica. Los equipos chinos están construyendo una hidroeléctrica en la República del Congo (a ser repagada con petróleo) y otra en Ghana (a ser repagada en Cacao)." [39]

Los intereses comerciales de la China son obvios en muchos de sus proyectos. En 2008, por ejemplo, China invirtió $100 millones de dólares para reconstruir la línea de TAZARA que se estaba derrumbando debido a la baja inversión y el pobre mantenimiento; reconstruir la línea también unirá dos de las Zonas Económicas Especiales Chinas (SEZs), en Chambishi, el cinturón del Cobre de Zambia donde China tiene enormes inversiones, con la SEZ en Dar es Salaam, donde China ha invertido en modernización y ampliación de el puerto. También unirá a Zambia con la línea de Benguela que cruza Angola hacia la costa atlántica, que también está siendo reconstruida por China. Estos dos proyectos financiados por la China crearán un por primera vez en la historia un corredor este-oeste que funcione a través del continente africano y facilitarán el libre movimiento de bienes de las tierras encerradas en interior de Zambia al puerto del mar de Dar es Salaam.[40]

La ayuda India para los proyectos de infraestructura en sus vecinos Bhutan, Nepal y Afganistán es tanto para promover la seguridad regional y el apoyo como para asegurar hidroelectricidad y energía para la propia India. Ahora, como la China, India tiene sus ojos puestos en Africa donde sus productos de energía eléctrica, bienes de consumo y productos intermedios se espera que se comporten bien debido a sus bajos costos y adaptabilidad a las condiciones locales. Las ofensivas diplomáticas indias se sienten particularmente en el Golfo de Guinea de Africa del Este, donde se extrae el 70% del petróleo Africano. India comprometió $500 millones en facilidades para créditos concesionales a ocho países ricos en recursos: Burkina Faso, Chad, Guinea Ecuatorial, Ghana, Guinea-Bissau, Costa de Marfil, Mali, y Senegal. [41]

Otras iniciativas recientes que se dice están ganando una aceptación tremenda a la India entre los gobiernos africanos incluyen la Aproximación Económica-Tecnológica para el Movimiento Africa India y la E-Red PanAfricana.
En un estudio de 2008 sobre las prácticas de la AOD de China, India, Sur Africa y Brasil, Rowlands concluye:[42]

> "Las prácticas de los donantes emergentes sugieren que la Ayuda motivada políticamente es de particular importancia regionalmente, mientras que los intereses comerciales parecen influir más entre más apartados están localizados los receptores. A pesar de esto, la motivación económica se mantiene presente en la Ayuda regional desde que la integración económica puede ser una prioridad clave, como en el caso de

---

[39] Deborah Brautigam, *Africa's Eastern Promise*, Foreign Affairs, January 5, 2010, accessed at http://www.foreignaffairs.com/articles/65916/deborah-brautigam/africa%E2%80%99s-eastern-promise
[40] http://www.pambazuka.org/en/category/africa_china/60030/print
[41] Agrawal (2007). Emerging Donors in International Development Assistance: The India Case. IDRC
[42] Dane Rowlands, *Emerging Donors in International Development Assistance: A Synthesis Report*, International Development Research Center, Canada, January 2008.

> Sur Africa… Tal patrón puede ser evidente en el comportamiento de los donantes tradicionales, como el énfasis de Estados Unidos en America Latina y el Caribe, y de Europa en Africa … Este ejemplo (de parte de los donantes emergentes) no debe ser considerado indeseable o evidencia de decepción … En su lugar, es una asignación lógica de recursos para asegurar los intereses de desarrollo inmediatos propios del donante emergente ... Por supuesto, también es verdad que entre más poderoso el donante, más dispersos y osados son sus intereses políticos"

Este comportamiento es, por supuesto, consistente con las prácticas de los donantes tradicionales del Norte. Los registros empíricos confirman que los flujos efectivos de la AOD Norte-Sur están determinados tanto por consideraciones políticas y estratégicas de los países donantes, como por la necesidad económica y el desempeño de la política de los gobiernos receptores; por ejemplo, de acuerdo con un estudio de Alesina y Dollar (2000), los principales donantes bilaterales del Norte aportan significativamente más AOD a sus antiguas colonias. Ellos también aportan más ayuda a países que votan con ellos en la Naciones Unidas.[43] Otro estudio de Neumayer (2003) encuentra que AOD agregada de los bilaterales del Este y la de los multilaterales tiende a ir a países a los cuales esos países exportan sus productos. Algunos donantes, especialmente Francia, pero también Alemania y Japón, dan más Ayuda a receptores que importan una gran proporción de los bienes de los donantes.[44]

Si la asignación de Ayuda militar y créditos de exportación es examinada junto con la de la AOD, el peso seguramente se movería aún más decisivamente hacia los intereses individuales de los donantes del Norte, más que hacia las necesidades de los receptores, como la primera motivación para la tradicional Ayuda externa. Para ponerlo simplemente, la Ayuda es usada como un instrumento para la diplomacia, la inversión y la promoción de las exportaciones por los mayores países donantes, incluyendo los más recientes donantes emergentes del Sur.

## COOPERACIÓN SUR-SUR Y EFECTIVIDAD DEL DESARROLLO

Si los proveedores de Ayuda del Norte tradicionales y los donantes emergentes mayores tienen motivaciones similares para su provisión de Ayuda, ¿es la calidad de su Ayuda al desarrollo comparable?

### *Condicionalidad*

Una de las principales críticas levantada repetidamente contra la Ayuda tradicional tiene relación con el uso de las condicionalidades de política. Donantes bilaterales y multilateral del Norte frecuentemente atan condicionalidades de gobernabilidad y macroeconómicas a su Ayuda al desarrollo, aún cuando ellos han suscrito la Declaración de París que reconoce el principio de apropiación de la Ayuda por parte del país (socio). El continuado uso de las

---

[43] Alberto Alesina and David Dollar, *Who gives foreign aid to whom and why?*, National Bureau for Economic Research (NBER) Working Paper No. 6612, Issued in June 1998.
[44] Eric Neumayer, *The Pattern of Aid Giving: The Impact of Good Governance on Development Assistance*, New York: Routledge, 2003.

condicionalidades de política en la Ayuda al desarrollo viola el derecho soberano de los pueblos a determinar sus propias prioridades y estrategias de desarrollo para sus países.

Donantes del sur usualmente no imponen ninguna condicionalidad macroeconómica o de gobernabilidad. Ellos también llegan con menos requisitos procedimentales que se traducen en desembolsos más rápidos y más predictibilidad financiera, que los programas de los países prefieren. Los desembolsos usualmente sólo se suspenden si un programa de un país cae en mora con el pago de la deuda.[45] Para esta aproximación, los países del Sur invocan los principios de la no interferencia y el respeto por la soberanía.

Pero esta aproximación también ha recibido un montón de críticas tanto de donantes tradicionales como de la sociedad civil. Donantes multilaterales como el FMI/BM están molestos porque los países socios que se rehúsan a implementar sus prescripciones de política pueden ahora voltearse hacia los donantes del Sur por Ayuda al desarrollo "sin ataduras". La República Democrática del Congo recibió un nuevo paquete de Ayuda de los donantes y el FMI después que la presión de esos donantes llevó a la revisión de un significativo paquete de préstamo Chino de "minerales por infraestructura" por US$10 para la RDC.[46]

Más importante aún, China y en un menor grado India, han sido fuertemente criticados por ignorar las terribles denuncias de derechos humanos de algunos de sus socios. Por ejemplo, Human Rights Watch ha levantado el tema con relación a las recientes inversiones chinas en Angola, reportando que las tropas de Angola estacionadas Cabinda, área rica en petróleo, torturan a los civiles para controlar sus movimientos. OSC también han expresado su preocupación sobre las pobres condiciones de trabajo de los obreros y el no cumplimiento de las regulaciones de seguridad ambiental. Accidentes regulares en las minas en Zambia han entrado bajo evaluación desdeñosa mientras activistas ambientales en Mozambique también se han opuesto a los compradores de madera chinos, los cuales sacan maderas finas de los bosques semi-áridos de Mozambique. En la misma línea, una represa propuesta en Mozambique, Mphanda Nkuwa, ha sido criticada por las débiles evaluaciones sociales y ambientales que hacen temer que tendrá un potencial impacto negativo para el delta del Zambezi.[47]

Aportar Ayuda sin considerar completamente los derechos humanos y las consideraciones sociales y ambiéntales es visto como una aceptación o incluso un apoyo a la continuación del mal gobierno, por el simple prurito de ganar acceso a los recursos y mercados de sus países.

### *Ayuda Atada*

Mientras los donantes del Sur evitan ser vistos como interfiriendo con las políticas económicas domesticas y los procesos políticos de los países socios, esta política de respetar la soberanía

---

[45] ECOSOC 2008, op.cit.

[46] Barney Jopson and Willian Wallis, "Congo cuts back aid deal with China", Financial Times (London), November 11, 2009. China acordó eliminar el DRC de la garaníta estatal de $3 billones de un proyecto minero y reducer el monto a $6 billion de $10 billion. A Cambio el FMI requerirá al Club de París reprogramar los DRC de deuda oficial.

[47] A. Lemos, D. Ribeiro and M Chan-Fishel in F. Manji and S. Marks (eds) 2007: 67, 147

nacional no se extiende al uso de la Ayuda al desarrollo para la compra de bienes y servicios locales o regionales. El estudio del Foro de Cooperación al Desarrollo, reporta que los proyectos de Ayuda de los donantes del Sur están prioritariamente atados a la compra de bienes y al contrato de consultores del país donante. Esto es particularmente verdad para la China, India y Venezuela.

Por ejemplo, en la mayoría de la Ayuda al desarrollo de la China al Africa, Beijing requiere que el 70% de la construcción de infraestructura y otros contratos sean asignados a compañías chinas "aprobadas", principalmente propiedad del estado, y el resto pasado a compañías locales muchas de las cuales son también en asociación de riesgo compartido con grupos chinos.[48] Muchos proyectos han sido asumidos con mano de obra china importada.

Donantes árabes son reportados como la excepción en la medida en que sus pautas de contratación estipulan procesos competitivos de adjudicación y permiten a los oferentes locales participar. El informe de ECOSOC 2008 anota que recientes pronunciamiento de China podrían indicar una voluntad de moverse hacia limitados procesos de adjudicación competitivos.

En contraste, los donantes OECD/DAC han adoptado una política de Ayuda bilateral no atada. La mayoría de los donantes DAC han hecho progresos significativos a este respecto con la notable excepción de Estados Unidos; sin embargo, la asistencia técnica y los programas de Ayuda alimentaria de los donantes DAC no están cubiertos por esta política, por lo tanto, estos se mantienen fuertemente atados.[49]

Numerosos estudios de la Ayuda proveniente de los países del DAC han mostrado que atar la Ayuda no sólo debilita los sistemas de programación de los países, también infla los costos de los proyectos de desarrollo entre 15 a 30%. Sin embargo, el estudio de ECOSOC reporta que en un número de programas de países se evidencia que los bienes y servicios provistos a través de la Ayuda atada de los donantes del Sur, tales como China e India, tienen de hecho mejores precios y una calidad apropiada; pero también hay evidencia que este puede no ser el caso.[50] La asistencia Técnica de los países del Sur también es vista como más apropiada a las condiciones y necesidades locales en comparación con las habilidades del Norte la cuales son también más costosas.

El capítulo AFRODAD en este libro sugiere que talvez algunos proyectos de Ayuda al desarrollo del Sur (por ejemplo proyectos chinos en Zambia) tienen costos menores y tiempos de terminación más rápidos debido a que comprende estándares de trabajo, ambientales y sociales. Landingin, en este volumen, presenta evidencia que los proyectos chinos violan leyes y normas nacionales sobre contratación pública, alegando sobreprecios y corrupción.

---

[48] http://www.ft.com/cms/s/0/908c24f2-2343-11dc-9e7e-000b5df10621.html?nclick_check=1>

[49] Reality of Aid, *Aid Effectiveness: Democratic Ownership and Human Rights*, The Reality of Aid 2008.

[50] See http://www.railwaysafrica.com/2009/07/namibia%E2%80%99s-chinese-locomotives/ This report concluded that "the decision to buy [four Chinese locomotives for their railway system] was economically justified, but due to a lack of a proper technical analysis of the Chinese manufacturer's design and a lack of quality control, these locomotives were not suitable for the Namibian environment in which they had to operate."

***Transparencia***

Transparencia es otro aspecto problemático de la Ayuda del Sur al desarrollo. Hay una seria falta de información accesible y comprensible sobre la CSS. Esto no es sorprendente cuando aún los mayores donantes del Sur no tienen agencias centrales de coordinación que manejen y hagan seguimiento a la Ayuda al desarrollo a nivel nacional. China tiene un Departamento de Ayuda a los Países Extranjeros al interior del Ministerio de Comercio pero sus prestamos (y alivio de la deuda) están manejados por el Banco EXIM chino. La mayoría de los otros tiene diferentes puntos focales para diferentes aspectos de la Ayuda el desarrollo enquistados en diferentes agencias (tales como Ministerios de Relaciones Exteriores, Finanzas o Planificación Económica) o múltiples divisiones al interior de los mismos ministerios, algunas veces con diversos mandatos y varias fuentes de financiación.[51] En la medida en que los donantes del Sur explícitamente rechazan el papel de la DAC de establecer los estándares de la AOD, el problema es tan básico como no tener una definición común de Ayuda externa o Cooperación internacional al desarrollo por parte de los gobiernos de los donantes emergentes.[52]

Esta incoherencia está mezclada con el secreto deliberado de muchos gobiernos del Sur en ambos lados de la relación de la Ayuda. Por ejemplo, China no hace públicas las estadísticas sobre sus actividades de Ayuda externa. Los funcionarios de Arabia Saudita y China se rehúsan a revelar detalles sobre Ayuda al desarrollo tales como costo de los proyectos, términos de los préstamos y condiciones de pago.[53]

En el nivel internacional, no hay un equivalente para el DAC, en la cual los donantes del Norte colectivamente están de acuerdo sobre los estándares de la información y luego reportan anualmente basados en esos estándares, con un sistema de soporte del DAC para organizar y diseminar esta información comparable a través de medios escritos y bases electrónicas. Un puñado de donantes del Sur reportan al DAC (Corea del Sur y Turquía), mientras que los donantes árabes tienen su propia Secretaría de Coordinación que publica un informe sobre préstamos y asistencia técnica dos veces al año. Pero la mayoría de los donantes del Sur no reportan a un mecanismo similar a nivel internacional o regional.

Sistemáticamente las OSC han elevado sus preocupaciones sobre la limitada transparencia en el uso de los recursos que emanan de la CSS y han exigido mayor visibilidad sobre las Inversions de esa CSS. La falta de transparencia y la ausencia de información invitan a la corrupción. Como lo ilustra Landingin en su contribución a este libro, Ayuda china barata puede fácilmente ganar el apoyo de funcionarios corruptos para proyectos de dudoso mérito, dejando a los ciudadanos con la carga de cancelar estos préstamos manejados con chanchullos.

***Desarrollo Sustentable***

En términos financieros, a diferencia de los actuales sectores de asignación de recursos por parte de los donantes DAC, el grueso de la CSS va a gastos en infraestructura y sectores

[51] Rowlands, op.cit; ECOSOC 2008, op.cit.
[52] Davies, op.cit.
[53] Villanger, op.cit.

productivos. De acuerdo con el ECOSOC (2008), financiación para transporte y comunicaciones, energía y desarrollo de infraestructura, equivalen al 50% de AOD de los mayores donantes del Sur, mientras cerca una quita parte es destinada a los sectores de salud y educación.

En muchos programas de los países con severas restricciones presupuestales para el gasto de capital este énfasis es mucho más apreciado, especialmente desde comienzos del 2000 cuando la Ayuda al desarrollo del Norte se ha concentrado en los sectores sociales desde los comienzos de los 2000.

Gastos de capital en infraestructura y el sector económico pueden producir ganancias inmediatas para los países receptores de ayuda en términos de mayor producción, comercio y posibles ganancias de exportaciones. Algunos estudios citados en el artículo de AFRODAD, de este libro, por ejemplo, acreditan a los vínculos crecientes de Africa con China, el mayor volumen de exportaciones, los mejores términos de intercambio, el más alto crecimiento del PIB y un incremento en ingresos públicos y mejora en la tolerancia a la deuda de los países Africanos.

Pero críticos, como Samir Amin, se preguntan ¿qué sucede cuando las materias primas para las exportaciones se agotan?[54] En otras palabras, a no ser que la CSS o cualquier otro paquete de Ayuda contribuya a una estrategia comprehensiva y apropiada localmente que desarrolle agricultura, industria y servicios de una manera acabada, integrada y sustentable, cualquier ganancia económica de corto plazo que traiga la Ayuda, es ilusoria. Ciertamente eso recursos pueden incluso ser contraproducentes en largo plazo en la medida en que la población de países empobrecidos puede terminar aún más pobre, más profundamente endeudada y dejada con una base de recursos degradada. Rocha et al (2007) también señalan que inversiones al interior del marco de la CSS han fracasado en generar empleo adicional en sus puntos de destino, mientras las OSC también han citado falta de evidencia de trasferencia de tecnología con la mayoría de las firmas sub-contratadas que son del punto de origen.[55]

### *Apropiación Democrática y Rendición de Cuentas*

La responsabilidad de trazar un estrategia nacional de desarrollo necesariamente recae sobre el programa de país, no el donante, si ha respetarse el principio de apropiación de país y soberanía. Sin embargo, en la mayoría de los casos de CSS hay difícilmente una mención a la participación de ciudadanos o siquiera de parlamentarios en la dirección de estas iniciativas; la AOD de los prestadores emergentes ha sido restringida a asuntos de gobierno a gobierno sustentada como una pura obligación comercial, con muy poca oportunidad para la participación de las OSC.

---

[54] Samir Amin, *Aid for Development*, in Aid to Africa: Redeemer or Coloniser? Edited by Hakima Abbas and Yves Niyiragira. Pambazuka Press, pp. 59-75

[55] Manji Rocha, Manuel Marks and S. Alves eds. (2007) *African Perspectives on China in Africa*, Fahamu, Nairobi

La seria falta de transparencia discutida arriba excluye cualquier real apropiación democrática de la CSS. Sin información, no puede haber participación significativa en el diseño de las políticas y el monitoreo de sus resultados; los ciudadanos están inhibidos de ejercitar su derecho a hacer demandas a sus propios gobiernos así como a sus pretendidos socios. Esto mina la responsabilidad de las instituciones involucradas en la CSS y su rendición de cuentas hacia la población en ambos lados de la asociación.

### *Desarrollo de Capacidades*

Un área de la CSS que tiene beneficios directos para la población en los países socios es el desarrollo de capacidades. Realmente educación, salud y cooperación técnica componen la mayoría de los proyectos de CSS de los donantes menos opulentos como Brasil y Cuba. Como lo indica el G77, la Cooperación Técnica Sur-Sur no está restringida por la riqueza económica de los países ya que todos los países en desarrollo tienen un grado diverso y variado de capacidades y experiencias que pueden ser compartidas con otros países.[56]

De hecho, una ventaja mayor de los países donantes del Sur en cooperación técnica es que ellos están en capacidad de basarse en sus propias experiencias que de manera más cercana semejan el contexto del programa de país, más que aquellas de los donantes del Norte. Ellos son también significativamente menos costosos que los consultores del Norte.

Cuba toma la cooperación técnica a un nivel más profundo, a través de "programas sistemáticos de gran escala con fuertes componentes de entrenamiento masivo y un ethos de servicio público", de acuerdo con el estudio de Anderson sobre la cooperación cubana en salud a Timor del Este (en este volumen). Esto lleva el desarrollo de capacidades a las bases y aumenta las contribuciones de la CSS al empoderamiento de los pobres y marginalizados para que puedan reclamar su derecho al desarrollo.

En conexión con esto, sería esclarecedor que otros actores como OSC, la academia y los medios examinaran también las iniciativas de desarrollo de capacidades Sur-Sur, pero esto puede ser el objeto de futuras investigaciones.

## MENSAJES CLAVES

1. CSS debe ser fomentada y promovida a varios niveles: bilateral, sub-regional, regional e interregional, así como multilateral o sectorial. Puede ser reforzada con el apoyo adecuado y estructurado de países desarrollados y las Naciones Unidas.

   Los niveles de la CSS están creciendo y en el caso de unos pocos aportantes como Arabia Saudita, China, Venezuela e India, involucra considerables sumas de financiación. En general, sin embargo, donantes emergentes aún sólo aportan una pequeña porción de la

---

[56] Declaración en nombre del Grupo de los 77 y China por H.E. Dr. Altigani Salih Fidail, Minister of International Cooperation and Head of the Delegation of the Republic of Sudan, at the High Level Conference on South-South Cooperation, Nairobi, Kenya, 1 December 2009.

Ayuda Internacional. No obstante, en medio del posible decline de los flujos financieros del Norte que trae la crisis financiera, la CSS introduce hoy una financiación adicional importante para los países en desarrollo.

2. La CSS puede ser desarrollada aún más, no sólo como una fuente adicional para el desarrollo en el Sur, sino como una alternativa a la Ayuda tradicional. Ayuda al desarrollo que ofrece mejores y más flexibles términos y condiciones menos intrusivas, comparadas con las condicionalidades y procedimientos complicados asociados a la Ayuda de la OECD/DAC y los IFI, son muy necesarias. De igual manera, es bienvenida la Ayuda al desarrollo para sectores que están sin recursos o sub-financiados, por parte de fuentes de la Ayuda tradicional.

3. El marco de derechos humanos y democracia de la CSS debe fortalecerse, de tal manera que no se abuse de la aclamada ventaja de los donantes del Sur, en términos de su declarado respeto por la soberanía y la política de no-interferencia. El respeto de la soberanía nacional no debe significar ignorar las burdas violaciones a los derechos humanos, la destrucción ambiental, la corrupción y el flagrante abuso del poder en los países socios. Hay evidencia fuerte en este Informe que estas preocupaciones no han estado al frente de los compromisos de los donantes del Sur con sus socios; pero estas preocupaciones no deben llevar a poner condicionalidades a la Ayuda al desarrollo. Todo país en la comunidad de naciones tiene obligaciones bajo el Derecho Internacional y los Pactos y Convenciones sobre Derechos Humanos. Los Derechos Humanos no deben ser incluidos en la AOD como condicionalidades; más bien estos son obligaciones asumidas por todos los gobiernos y deberán por lo tanto informar acerca de sus diálogos y los acuerdos sobre cooperación internacional.

   La Ayuda, ya sea provista por donantes miembros del DAC o por donantes del Sur, es un "bien público global", el cual debe fortalecer las capacidades de los países para cumplir sus obligaciones en derechos humanos y las de la población en estos países para reclamar sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. A este respecto, la cooperación al desarrollo debe construir capacidades estatales para implementar y reportar sobre la adhesión a las convenciones y estándares internacionales, mejorar los sistemas nacionales de rendición de cuentas, fortalecer los grupos de sociedad civil locales y mejorar sus capacidades para construir conciencia de tal manera que la población pueda exigir cuentas a su propio gobierno. No hay evidencia hasta hoy que la CSS haya fortalecido estos aspectos en su cooperación al desarrollo.

4. La CSS debe adherir firmemente al principio de mutuo beneficio e igualdad, con el debido respeto por las condiciones desiguales de asociación que frecuentemente prevalecen aún entre países del Sur-Sur. Esto implica que los intereses de los programas de los países más débiles deben ser respetados de una manera afirmativa como genuina solidaridad, mutualidad y demanda igualitaria; sin embargo, independientemente de la política proclamada de mutuo beneficio y no interferencia, no hay evidencia que la CSS se esté dando sin ataduras. Si bien mutuo beneficio no necesariamente implica "interferencia", la CSS se caracteriza con frecuencia por relaciones altamente desiguales con los países más pobres, en los cuales los intereses de los donantes pueden fácilmente ser más principales. Los intereses de los donantes del Sur pueden variar desde buscar

simplemente ganar buena voluntad y lealtad de sus aliados en el extranjero, pasando por facilitar el comercio y las inversiones de las corporaciones (estados) basadas en los donantes del Sur, hasta reforzar las ambiciones hegemónicas en ciernes del país donante.

AOD como un bien público global es un mecanismo para la redistribución global de la riqueza, particularmente de los donantes del Norte, dada su abrumadora responsabilidad por las políticas que perpetúan las burdas inequidades. En el caso de la CSS, donde el país donante en si mismo tiene aún tremenda pobreza y retos de desarrollo, se debe esperar, quizás, que los donantes del sur, en esta etapa de la CSS, hayan tendido a ser más selectivos y estratégicos en seleccionar sus socios. Pero los donantes, ya sea del Norte o del Sur, no se deben ocultar detrás de la retórica de promover el desarrollo o la no interferencia, cuando realmente están ante todo motivados por sus propios intereses mercantilistas y geopolíticos.

5. Las Organizaciones de la Sociedad Civil tienen un papel crucial que jugar en asegurar que el boom de la CSS sea manejado de una manera que contribuya a la erradicación de la pobreza así como a la sostenibilidad del crecimiento económico y el desarrollo. Sin embargo, en casi todos los principales países involucrados en la CSS, la relación entre OSC y el estado es menos que propicia para esta función. El marco institucional y legislativo que rige las OSC y la capacidad del Estado para hacerlo cumplir están diseñados para impedir los aportes de las OSC al discurso de CSS. Las preocupaciones de las OSC sobre las implicaciones negativas sobre los derechos humanos y el medio ambiente de algunas de las iniciativas de las CSS son desestimadas como opuestas al desarrollo. De otra parte, hay débil capacidad entre las OSC para organizarse y movilizarse alrededor de los asuntos centrales que tiene la CSS, como tales ellas no se involucran tanto con los temas de la CSS como lo hacen con la agenda de la efectividad de la Ayuda liderada por la OECD-DAC.

6. Las organizaciones de la sociedad civil están poniendo más atención crítica a las prácticas de la Ayuda de los donantes emergentes del Sur y sus amplias implicaciones para las políticas que promueven efectividad del desarrollo. Las OSC insisten en que la AOD, ya sea del Norte o del Sur, es efectiva en términos de desarrollo, si fortalece las capacidades de los poblaciones pobres y vulnerables en los países más pobres, para reclamar sus derechos políticos, sociales, económicos y culturales. Estos esfuerzos también deben tomar en consideración la importancia fundamental de la equidad de género y los derechos de las mujeres para el progreso del desarrollo. OSC en las Redes Realidad de la Ayuda y MejorAyuda, tanto del Sur como del Norte, han hecho un llamado por reformas en la Ayuda consistentes con las lecciones sobre efectividad del desarrollo surgidas de décadas de relaciones de Ayuda.[57] (Ver la Declaración de las OSC sobre la Cooperación Sur – Sur anexa a este capítulo)

   A este respecto, las OSC asociadas a este informe hacen un llamado a los donantes y receptores en la CSS a contribuir a fortalecer la efectividad del desarrollo a través de:

---

[57] Ver: 2008 Global Reality of Aid Report and related Reality Checks at www.realityofaid.org and the Better Aid policy paper for the 2011 Seoul High Level Forum at www.betteraid,org.

- **Alineación a las estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza**, que hayan sido desarrolladas a través de amplios procesos con la participación de parlamentarios, OSC, instituciones académicas y medios independientes. Estos involucrados, especialmente de los sectores más empobrecidos y marginados, deben jugar papeles claves en diseñar, implementar, monitorear y evaluar las iniciativas de la CSS.
- **Máxima transparencia** especialmente en relación a los términos de los proyectos, los prestamos y los acuerdos de crédito a las exportaciones subsidiados, de la CSS. Indicadores para evaluar los riesgos sociales y ambientales y el impacto real de la CSS deben ser desarrollados, con cifras desagregadas para los diferentes sectores de la población.
- **Incrementar la rendición de cuentas** de los donantes del Sur y los programas de países entre si y a sus ciudadanos mediante la expansión de la gama de actores involucrados en evaluar la efectividad de la Ayuda y del desarrollo, particularmente a nivel del país. Esto debe incluir representantes nacionales y locales, OSC nacionales y de base. Prácticas de seguimiento y control ciudadano a la CSS deben ser apoyadas.
- **La eliminación incondicional de la Ayuda atada** también se debe dirigir a los donantes del Sur, los cuales deben ser transparentes y abiertos con sus socios en países en desarrollo en relación con las ventajas comparativas de los bienes y servicios proveídos a través de sus relaciones de Ayuda. Los países receptores deben tener la libertad de aplicar sus sistemas de país y estándares a los proyectos de la CSS tal como sea apropiado a sus prioridades y necesidades.
- **La cancelación de la deuda** de acreedores del Sur que sea odiosa o ilegitima, lo cual está en línea con el llamado global de la OSC a cancelar tales deudas.
- **Procesos de involucramiento de múltiples actores** a nivel nacional e internacional deben ser facilitados por los gobiernos y las instituciones multilaterales. Esto puede incrementar la armonización de las políticas de Ayuda en línea con las obligaciones en derechos humanos y las metas de desarrollo acordadas internacionalmente, a la vez que respetar la apropiación democrática y local de los procesos de desarrollo. La CSS basada en las personas puede contribuir mejor a la realización progresiva de los derechos humanos, la equidad de género, el trabajo decente, sostenibilidad ecológica y justicia social.

7. Las mejores prácticas de la CSS deben ser estudiadas y promovidas, no sólo entre los países en desarrollo sino también entre los países desarrollados y las instituciones multilaterales. La determinación de buenas prácticas requiere de los gobiernos del Sur, ambos los donantes y los receptores, ser más transparentes y visibilizar al público los niveles y términos de la Ayuda al desarrollo de una manera oportuna y accesible. La Secretaría del Foro de Cooperación al Desarrollo (DCF) de las Naciones Unidas esta en una excelente posición para ser el depósito central de la información aportada por los gobiernos y conducir estudios técnicos sobre la CSS. Esto aumentará la transparencia, la rendición de cuentas, la coherencia de políticas y la definición de normas sobre la cooperación internacional al desarrollo, para que todos los donantes promuevan mejor metas de desarrollo acordadas nacional e internacionalmente. Mejores prácticas en la

AOD Sur – Sur y la cooperación técnica deben estar situadas dentro de todo el expectora de todas las formas de cooperación Sur-Sur.

8. La creciente participación de nuevos donantes del Sur en la cooperación internacional al desarrollo anuncia cambios en las normas y prácticas de la cooperación internacional al desarrollo más ampliamente. En la medida en que estos donantes emergentes ganan más experiencia, juntan más esfuerzos multilaterales y buscan mayor reconocimiento internacional, sus perspectivas deben ser tenidas presentes en las reformas que se están considerando por parte de otros donantes y la OECD/DAC. El DCF puede ser el punto focal dentro del sistema de las Naciones Unidas para aprendizajes mutuos y mayor armonización en las políticas de Ayuda en línea con las obligaciones en derechos humanos y las metas del desarrollo acordadas. Tiene el potencial para una aproximación más holística y balanceada para reformar la cooperación internacional al desarrollo; pero una participación significativa en las preparaciones y deliberaciones de le DCF, por parte de múltiples actores de otros sectores del desarrollo (OSC, parlamentarios), también debe ser fortalecida, como participantes de tiempo completo e iguales.

# INDIA: TRANSITANDO HACIA UN DONANTE GLOBAL

**Por: C.R Bijoy**

India, hogar de un tercio de los pobres del mundo tiene cerca de una sexta parte de la población mundial. Promediando su crecimiento en el 7%, ha avanzado hasta convertirse en la cuarta economía mundial más grande, después de USA, China y Japón. Se ha convertido en un exportador neto de capital. Sus industrias de las tecnologías de la información y las comunicaciones son líderes globales reconocidas. Todavía, con 250 millos de personas viviendo con menos de un dólar diario, la pobreza total ha decaído del 40 al 25 por ciento, la esperanza de vida promedio se ha incrementado a 63 años, e India espera disminuir a la mitad la proporción de población viviendo en extrema pobreza para el año 2015 alineado con las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM) de las Naciones Unidas.

Entre 1951 y 1992, India recibió US$55 billones[58] en Ayuda extranjera volviéndose el mayor receptor (aunque traducido a términos per cápita, era mucho menos dependiente de la Ayuda). De ser uno de los mayores receptores de Ayuda externa a mediados de 1980, India se ha convertido en un donante neto. La Ayuda extranjera constituye menos del 0.3% de su producto interno bruto (PIB). La Ayuda multilateral es de alrededor de US$0.6 millones anuales, mientras los flujos netos a India se bajaron a sólo US$ 21 millones en el 2004. Se convirtió en un acreedor neto en el Fondo Monetario Internacional. En el 2008 asignó cerca de US$ 547 millones a actividades relacionadas con la Ayuda, mientras, por otro lado, aprobaba US$ 2,96 billones en líneas de crédito, la mayoría de estas para Sub-Sahara Africano.

## El ascenso de India

India ha emergido como una economía grande después del fenómeno de los recientemente industrializados países del Asia. Del 2007 al 2008 su PIB real (teniendo en cuenta inflación) registró un robusto crecimiento del 9%, con los sectores de manufacturas y servicio sobrepasando el crecimiento total. Sin embargo, se estima que la economía de India se ha desacelerado en el 2009, debido a la crisis económica global. En todo caso, el PIB per cápita en 2007 – 2008 esta a la altura de US$ 1,064.10, mientras que el índice de la inflación permanece en el 4.7%. (Ver Tabla 1).

Tabla 1

| India- Indicadores Económicos | 2003-04 | 2004-05 | 2005-06 | 2006-07 | 2007-08 | 2008-09 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| PIB (a precios actuales, US$ bn) | 599.4 | 700.9 | 808.7 | 916.4 | 1170.5 | 1,217.1 |
| Crecimiento PIB (a precios constantes, %) | 8.5 | 7.5 | 9.5 | 9.7 | 9.0 | 7.1 |

[58] Nota de la traductora: en este artículo se mantiene la acepción inglesa de $US billones (miles de millones) y US$ trillones (millones de millones).

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Índice de inflación (WPI, avg. %) | 5.5 | 6.5 | 4.4 | 5.4 | 4.7 | 3.36 (Feb 14) |
| Deficit Fiscal Bruto (% del PIB) | 4.5 | 4.0 | 4.1 | 3.5 | 2.7 | 6.0 |
| Taza de cambio (Rs/US$, avg.) | 46.0 | 44.9 | 44.3 | 45.3 | 40.2 | 50.41 (Feb 26) |
| Taza de cambio (Rs/Euro, avg.) | 54.0 | 56.5 | 53.9 | 58.1 | 57.0 | 64.03 (Feb 26) |
| Exportaciones (US$ bn) | 63.8 | 83.5 | 103.1 | 126.3 | 162.9 | 132.0 (Apr-Dec) |
| *% cambio* | *21.1* | *30.9* | *23.4* | *22.5* | *29.0* | *17.1* |
| Importaciones (US$ bn) | 78.1 | 111.5 | 149.2 | 185.6 | 251.4 | 225.8 (Apr-Dec) |
| *% cambio* | *27.3* | *42.7* | *33.8* | *24.4* | *35.5* | *31.5* |
| Balance comercial (US $ bn) | -14.3 | -28.0 | -46.1 | -59.3 | -88.5 | -93.8 (Apr-Dec) |
| Balance de la Cuenta Corriente (US$ bn) | 14.1 | -2.5 | -9.9 | -9.6 | -17.0 | -22.3 (Apr-Sep) |
| *CAB como porcentaje del PIB (%)* | *2.3* | *-0.4* | *-1.2* | *-1.1* | *-1.5* | - |
| Reservas Forex (US$ bn) | 113.0 | 141.5 | 151.6 | 199.2 | 309.7 | 249.7 (Feb 13,'09) |
| Deuda externa (US $ bn) | 111.6 | 133.0 | 138.1 | 171.4 | 224.8 | 222.6 (Apr-Sep) |
| Deuda externa con relacion al PIB (%) | 17.8 | 18.6 | 17.2 | 18.0 | 19.1 | - |
| Deuda a corto plazo / Deuda total (%) | 4.0 | 13.3 | 14.1 | 15.6 | 20.9 | 22.5 (Apr-Sep) |
| Flujos de inversion extranjera (US$ Foreign Investment Inflows (US$ bn) | 15.7 | 15.4 | 21.5 | 29.8 | 63.8 | 13.4 (Apr-Dec) |

La perspectiva macroeconómica de India permanece robusta a pesar de la recesión global. El comercio permanece optimista y de acuerdo con el Ministerio de Industria y Comercio se espera que el país alcance US$175 billones en exportaciones en el 2009, incluso enfrentando el desacelere del comercio global. El gobierno de India es optimista en cuanto a que la moneda será modestamente apreciada, la inflación será tenue y el crecimiento económico será más fuerte que en la mayoría de los otros países.

Desde su independencia, India ha apoyado las luchas nacionales en África y Asia, jugó un papel clave en el Movimiento de los No-Alineados (NAM) y promovió solidaridad Sur-Sur y la auto-determinación. El final de la Guerra Fría, el crecimiento económico hindú, después de 1991, y sus pruebas nucleares en 1998, han visto a India reafirmarse y convertirse en una nación clave entre las naciones del G77, en las varias instituciones de gobierno global tales

como las Naciones Unidas (ONU) y en especial el Consejo de Seguridad, la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Mientras aspira a ser una potencia regional, India, aunque en competencia con China, es un candidato a la membresía de Consejo de Seguridad de la ONU. Ha sido un participante entusiasta en las agrupaciones multilaterales tales como Commonwealth, G77, G2O, NAM y muchos otros bloques de países en desarrollo y consorcios de Ayuda al Desarrollo.

Ha sido un votante ruidoso del fortaleciendo de la ONU y ha jugado un papel mayor en las negociaciones de la OMC. Está ya entre los mayores aportantes al nuevo Fondo de Democracia de la ONU. Ha también hecho cabildeo para integrar la Asociación de Nacionales del Sureste Asiático (ASEAN), la Cooperación Económica Asia-Pacifico (APEC), y el Consejo de Cooperación de Shanghai. Ha jugado un papel activo en la formación del Foro de Diálogo India-Brasil-Sur África (IBSA) y el relacionado Fondo IBSA para el Alivio de la pobreza y e Hambre manejado por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP). El fondo IBSA pretende unir experiencia, capacidades y recursos para enfrentar los desafíos del desarrollo. India también está trabajando hacia un Foro Regional de Sureste Asiático. Todo esto es parte de su reafirmación y su creciente importancia internacional y apalancamiento hacia un rol más estratégico.

India está emergiendo como líder en la CSS. Co-fundó la Red Global de Exim Banks y el Development Finance Institutions (G-NEXID) en el 2006. Promovió el establecimiento del Foro de Cooperación al Desarrollo (DCF) bajo la protección de Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) en el 2007. En el 2008, el peso de su voto en el FMI incrementó ligeramente. Es uno de los mayores aportantes del Fondo para la Cooperación Técnica del Commonwealth (CFTC) que provee Ayuda al desarrollo en forma de talleres y asesores técnicos para tareas de corto y largo plazo. Ofrece fortalecimiento institucional a estados miembros, proveyéndoles asistencia técnica relevante a través de la provisión de manuales, modelos de legislación y códigos de mejores prácticas. India es también un aportante mayor del Fondo de Desarrollo SAARC para promover acciones sociales, económicas y de infraestructura.

En el 2003, India se convirtió en un acreedor neto del FMI y el Programa Mundial de Alimentos, después de haber sido un prestamista de esas organizaciones por años. Proveyó $205 millones en derechos especiales de giro (DEG) (US$308 millones) al Transacciones Financieras del FMI, seguido por 235 millones de DEG adicionales en Febrero del 2005, además de contribuir al Fondo de Asistencia de Emergencias del FMI el cual apoya la recuperación de desastres naturales y conflictos armados.

India expuso su propia política en junio del 2003. No aceptaría ninguna Ayuda atada en el futuro. Ayuda bilateral sería aceptada sólo de cinco países, Reino Unido (UK), Estados Unidos (US), Rusia, Alemania y Japón, en adición a la Unión Europea (EU). Tres de ellos eran ya miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU y tres eran futuros miembros potenciales. Sin embargo, más adelante en septiembre del 2004, donantes como Canadá, Francia, Italia y los países Escandinavos fueron reinstalados. La cooperación bilateral con otros donantes no sería renovada luego de completar los programas en ejecución, aunque

podrían canalizar su Ayuda a través de organizaciones no gubernamentales (ONGs) y agencias multilaterales.

En el 2003, India decidió pagar una parte de su deuda bilateral a todos menos Japón, Alemania, USA y Francia. El Ministro de Finanzas anunció que pagarían US$1.6 billones en deudas de créditos bilaterales a 15 países a saber: Países Bajos, Canadá, Federación Rusa, Italia, Suecia, Bélgica, Dinamarca, Kuwait, Austria, Suiza, España, Australia, Arabia Saudita y las Repúblicas Checa y Eslovaca. Esto siguió al pre-pago de US$2.6 billones en deudas más costosas al Banco Mundial y al Banco Asiático de Desarrollo (ADB) en los inicios del 2002-2003. Su deuda bilateral restante con Alemania, Japón, USA y Francia era de US$12.7 billones. Sus crecientes reservas externas, que se sostenían en US$118 billones para julio del 2004, permitieron ese pre-pago bilateral.

A otros 22 donantes bilaterales se les solicitó canalizar sus recursos de Ayuda través de ONG, agencias de la ONU y otras instituciones multilaterales. India canceló US$24 millones en deudas, de siete Países Pobres Altamente Endeudados (HIPCs) tales como Ghana, Mozambique, Tanzania, Uganda, Zambia, Guyana y Nicaragua. Incrementó su contribución a la ONU de Rs.185.9 millones en el 2002 a Rs.279.9 millones en el 2004.

Además de prescindir de la Ayuda de muchos donantes bilaterales, el gobierno decidió establecer sus propios lazos de Ayuda al desarrollo en el extranjero dentro de la Iniciativa de Desarrollo India (IDI). La IDI, establecida bajo el Ministerio de Finanzas, fue también utilizada para el apalancamiento y la promoción estratégica de intereses económicos en el extranjero. Fue anunciada en el discurso de presupuesto en el 2003-2004 por el Ministro de Finanzas del ala derecha gubernamental. Boja esta iniciativa, India pediría prestado en los mercados de capital internacional, para luego, prestar en términos concesionales a países con menos capacidad de crédito en el Sub-Sahara Africano y otros lados. Al menos el 85% del valor de dichos préstamos iban para ser atados a la contratación pública India.

## Ayuda Oficial al Desarrollo

La Ayuda oficial al desarrollo (AOD) de la India en el extranjero es una mezcla de proyectos de asistencia, adquisición de subsidios, líneas de crédito, costos de viaje y costos de entrenamiento técnico incurridos por el gobierno Indio. Los detalles no están fácilmente disponibles, ya que India no reporta sus flujos al club de donantes conocido como Comité de Ayuda al Desarrollo dentro de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD-DAC). India junto con China, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Venezuela, Corea, Kuwait y Brasil, no pertenece al OECD. De cualquier manera, la Ayuda al desarrollo de la India se extiende desde a lo lejos y a lo ancho, desde Asia Central a las Islas del Pacífico hasta el Sureste Asiático. Los países recibiendo cantidades sustanciales de Ayuda incluyen a Senegal, Tayikistán, Etiopía, Vietnam, y Kampuchea.

En el 2004, India le prestó a Brasil, Indonesia y Burundi más de US$400 millones a través del Plan de Transacción Financiera del FMI. En el 2007-2008, la Ayuda la desarrollo india bajo la jurisdicción de MEA alcanzó los US$420 millones, 20% más que los datos del año anterior.

El presupuesto asignado a actividades relacionadas con la Ayuda como donaciones, contribuciones a organismos internacionales e instituciones financieras internacionales (IFI), préstamos directos y subsidios para préstamos bilaterales preferenciales se incrementó en el 2008 a aproximadamente US$547 millones (Rs.26,7 billones). (Ver Tabla 2). Los préstamos concesionales. LoCs de US$704 millones aprobados a través del Exim Bank en el 2007-8, trajeron los compromisos pendientes a US$2.6 billones para marzo del 2008.

Tabla 2

**Budgetary Allocations for Aid-Related Finance**
(in INR millions)

| | 2008-09 | 1998-09 |
|---|---|---|
| Foreign grants | 1,92,643 | 5,604 |
| Foreign loans | 1,386 | 2,730 |
| Total grants and loans | 20,64,950 | 8,334 |
| Of which MEA budget for,ITEC | 650 | |
| Africa | 800 | 110 |
| Afghanistan | 4,450 | |
| Bhutan | 8,184 | 4,500 |
| Nepal | 1,400 | 700 |
| Myanmar | 560 | 510 |
| Contributions to IOs[7] | 3,531 | 1,621 |
| Allocations to IFIs | 171 | - |
| Of which, AfDB | 144 | |
| Exim Bank interest equalisation subsidy | 2,320 | |
| Total estimated foreign aid | 2,66,712 | 9,955 |
| Exim Bank loans and guarantees | 3,50,039 | 21,013 |

La infraestructura, la salud y la educación son los focos de la AOD de la India en el Sur del Asia, mientras en África, el foco está más que todo en entrenamiento técnico de funcionarios públicos y gerentes que trabajan en empresas del Estado e instituciones manejadas por el gobierno tales como hospitales, ferrocarriles y universidades. Mientras que el liderazgo regional y las metas estratégicas son claramente el objetivo de la Ayuda india a las naciones sur-asiáticas, un paquete de intereses comerciales y políticos son claramente evidenciados en su asistencia a África.

## Priorizando los vecinos

La AOD de la India se ha enfocado primordialmente en sus vecinos inmediatos, a saber Bután, Nepal y Afganistán. La Ayuda a Bután y Nepal ha sido principalmente en infraestructura, educación y salud, con proyectos de infraestructura como hidroeléctricas en primer lugar. Las preocupaciones económicas y políticas, más que la ayuda humanitaria directa, han sido los principales motivos, con la asistencia categorizada como cooperación económica envés de Ayuda. (Ver Tabla 3)

India escoge qué proyectos dentro del plan a cinco años del gobierno de Bhutan apoyar, considerando por supuesto, los beneficios directos que dichos proyectos le traerán a la India.

Por ejemplo, la energía de los proyectos hidroeléctricos como el Tala y el Punatsangchu será vendida a India.

Por otro lado, la asistencia de India a Nepal es considerada como parte de una relación bilateral más profunda y mutuamente beneficiosa, tanto económica como políticamente, ya que ambos países tienen conexiones históricas. Por ejemplo, existen más de cien mil ex soldados indios Gurkhas residiendo en la región de Terai al sur de Nepal, la cual está histórica y geográficamente conectada con el adjunto estado indio de Bihar. Muchos proyectos financiados por la India, como carreteras están en esta región.

Tabla 3

**Non-plan grants and loans from the Ministry of External Affairs (Rs m)**

| | 1997/98 | 1998/99 | 1999/00 | 2000/01 | 2001/02 | 2002/03 | 2003/04 | 2004/05 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Bangladesh | 310 | 110 | 300 | 850 | 1,140 | 900 | 400 | 50 |
| Bhutan | 1,650 | 2,000 | 1,900 | 2,000 | 2,100 | 2,310 | 2,420 | 2,450 |
| Nepal | 750 | 700 | 650 | 650 | 1,090 | 1,070 | 920 | 590 |
| Africa | 100 | 110 | 110 | 70 | 50 | 50 | 90 | 1,050 |
| Maldives | 130 | 80 | 100 | 100 | 90 | 90 | 80 | 80 |
| Myanmar | 200 | 510 | 350 | 235 | 210 | 180 | 90 | 100 |
| Sri Lanka | 60 | 80 | 90 | 145 | 160 | 180 | 200 | 150 |
| Other developing countries | 450 | 500 | 600 | 550 | 560 | 1,170 | 1,710 | 2,490 |
| **Total (incl others)** | **3,650** | **4,090** | **4,100** | **4,620** | **5,430** | **6,010** | **6,000** | **5,750** |

Source: Ministry of Finance

Nota: Una porción de la categoría "otros países en desarrollo" se refiere a donaciones y préstamos a Afganistán. La donación sin-plan incluye asistencia humanitaria junto con técnica y económica.

Mientras tanto India también provee a Myanmar AOD, que va al apoyo del comercio con la junta militar, a pesar de las críticas tanto internas como globales. Esto ha sido percibido como el creciente interés por parte de India en el Sureste Asiático, con Myanmar como la tierra de acceso al mercado, así como al gas natural en Myanmar, en particular el proyecto de Gas Shwe.

India y Afganistán también tienen nexos históricos. Muchas compañías de propiedad del estado indio, por ejemplo, han trabajado en Afganistán en las décadas de 1970 y 1980. La AOD para Afganistán fue revivida luego de la caída de los talibanes; Afganistán fue el segundo mayor receptor de AOD de la India durante 1998 – 1999 y espera ahora moverse al primer lugar.

India ha sido uno de los principales cinco donantes a Afganistán, comprometiendo por encima de $1 millón de dólares desde el 2002. India donó un millón de toneladas métricas de trigo en el 2002, lo que no es sólo el mayor compromiso individual en la historia del Programa

Mundial de Alimentos de Naciones Unidas[59], sino que también lo elevó a la posición de donante.

Un tratado de libre comercio (TLC) fue firmado por India y Sri Lanka el 28 de diciembre de 1998 y comenzó a funcionar desde el 2003, cubriendo 5,112 productos libres de impuestos o con tratado preferencial. Consecuentemente, el valor de las exportaciones de la India a Sri Lanka se incremento de US$640 millones en 2000-2001 a US$3.3 billones en 2008. Las inversiones indias en Sri Lanka también se incrementaron por encima de US$8.5 millones durante el período.

India también prestó Ayuda a Sri Lanka en el 2003 para la reconstrucción de largo plazo después de desastres cómo las inundaciones en 2003, además de equipos de emergencia para operaciones de rescate. Se cree que India ha proveído soporte logístico y de inteligencia, además del patrullaje de los mares en la guerra de Sri Lanka contra LTTE. La asistencia humanitaria como hasta el 2009 consiste en una asistencia bilateral de US$104, 167 y una provisión US$ 2.777 millones para UNHCR para artículos de alivio no alimenticios a los IDPs y quienes retornaron.

Finalmente India ayudo a países de la ASEAN durante 1980, como Vietnam, con gran cantidad de Ayuda. En el presente accede a apoyar la instalación de centros de Entrenamiento de la Lengua Inglesa (ELT) en Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam. En Laos existen proyectos de agricultura a través del IBSA. Se está dando investigación conjunta, en cooperación con los países del Mekong, en agricultura, en los campos de seguridad de alimentos procesados, estándares de calidad y tecnología post cosecha. Un Centro de Recursos Avanzados en información tecnológica fue creado en Hanoi en el 2005 con la de la India. Una Red de Cooperación en Biotecnología, con ayuda de la India, se ha establecido para la implementación de un mecanismo solidario digital.

## Ayuda para África

India coopera con otros principalmente a través de iniciativas Sur-Sur como el NAM y el Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation (IOR-ARC). Su cooperación con Seychelles, Madagascar, Sur África, Tanzania, Kenia y Mozambique se ha incrementado en los últimos años, desarrollando vínculos con la Comunidad de Desarrollo de África del Sur (SADC) y el Mercado Común del Este y el Sur del África (Comesa).

En julio del 2007 India estableció su primer puesto de espionaje en el extranjero al norte de Madagascar. Existe una creciente cooperación en defensa, que incluye ejercicios aéreos combinados, adiestramiento naval combinado, entrenamiento y suministros de armamento, con Sur África, Tanzania, Mozambique, Seychelles y Madagascar. El bloqueo de la membresía Pakistaní en el IOR-ARC y del acceso de China al IBSA, forman parte de los crecientes intereses políticos, económicos y de seguridad indios en la región. Mientras Kenia y

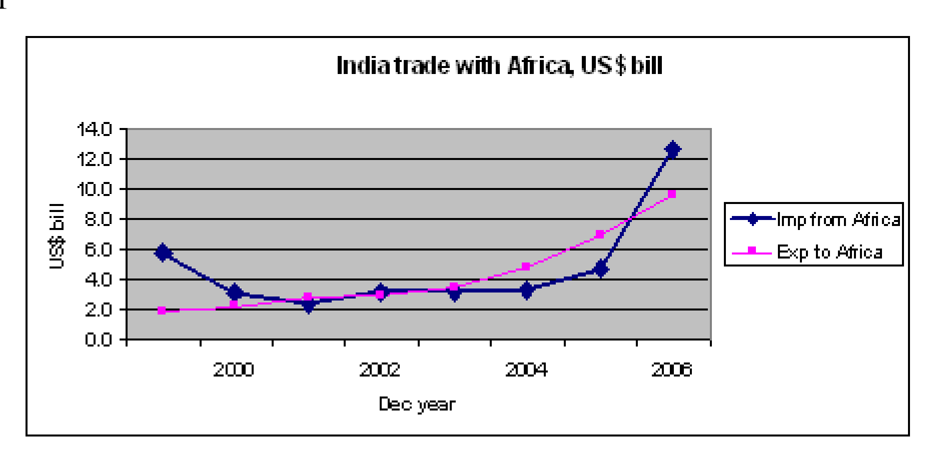
[59] WFP provee soporte nutricional a India para 2.7 millones de niños pequeños, mujeres embarazadas y lactantes, y raciones de comida extra para 815,000 personas en áreas tribales de bajos ingresos, para mejorar su seguridad alimentaria.

Tanzania están entre los socios de comercio e inversión más importantes, Sur África dominó las exportaciones no petrolíferas.

El gobierno hindú es entusiasta al enfatizar los beneficios acumulativos que su Ayuda externa le ha brindado a India. El resultado de dicha asistencia es evidenciado en el aumento de los negocios de India. Se citan compañías como Tata Motors (que licitó con el Banco Mundial US$ 19 millones para proveer 500 buses a Senbus, una compañía de transportes en Senegal), la estatal RITES (venta de locomotoras al Ferrocarril del Sudan y otras participaciones en Tanzania, Etiopía y Uganda), y compañías petrolíferas como ONGC Videsh (con activos de petróleo en Sudán por valor de US$750 millones) e Indian Oil Corporation Ltda. (IOC).

Excluyendo el petróleo, el comercio de India con África se levantó de US $967 millones en 1991 a más de US $10 billones en el 2007. (Ver Grafica 1). Durante el período abril 2006 a enero 2007 su comercio con el continente fue estimado en US$19.3 billones. Sin embargo, sus exportaciones a África comprendieron sólo el 7% de su exportación total, en el 2006 por un valor de US$ 103 billones. Las exportaciones a África consisten principalmente en productos manufacturados, productos químicos y maquinaria y equipos de transporte. Los mercados mayores están en Sur África con exportaciones alcanzando US$ 2 billones en el 2006, seguido de Kenia con US$ 1.3 billones, Nigeria con US$ 936 millones, Egipto con US$ 739 millones, y Mauritius con US$ 539 millones. El mayor importador en el 2006 fue Nigeria con un total de US$ 5.6 billones, seguido por Sur África con US$ 2.5 billones, Egipto con US$ 1.4 billones, Argelia con US$ 532 millones y Marruecos con US$ 17 millones. Las importaciones de India consisten básicamente en bienes primarios (bienes extractivos) como petróleo, oro, fosfato, nueces y minral de cobre. Aún así, este comercio es insignificante comparado con los US$ 55 billones, del comercio Chino.

Gráfica 1




Fuente: Atlas del Comercio Mundial

La política exterior de la India en temas económica y políticos es obvia y reconocida abiertamente en actuales relaciones India-Este del África. El setenta por ciento del petróleo extraído en África viene del golfo africano occidental de Guinea, tradicionalmente un socio regional no cercano en términos estratégicos o económicos. Ocho países francófonos, ricos en recursos (especialmente petróleo), como Burkina Faso, Guinea Ecuatorial, Chad, Guinea-Bissau, Ghana, Malí, Costa de Marfil y Senegal junto con India formaron el Techno-Economic

Aproach para el Movimiento Africa-India (TEAM-9). En el 2004 India entregó una facilidad de crédito por US$500 millones del Exim Bank para esta iniciativa, para mejorar las relaciones considerando su riqueza petrolífera y mineral. Las metas del TEAM-9 son actividades de agricultura, mejoría de infraestructura y compra de equipamiento manufacturado indio. India otorgó otro LoC de US$200 a el New Partnership for Africa´s Developmet (NEPAD), bajo el Fondo India-Africa diseñado para promover la integración económica africana.

Las donaciones y LoCs de la India para países africanos en los últimos cinco años, valorados en US$2 millones, han sido para proyectos tan variados como Centro de entrenamiento en TI (Lesotho), electrificación rural (Mozambique, Etiopía), construcción del Complejo de la Asamblea Nacional (Ghana), ferrocarriles (Senegal, Malí), cuarteles militares (Sierra Leona) y fabrica de cemento (Congo). Apoya la Organización para el Desarrollo Rural Afro-Asiática (AARDO) conformado por China, Egipto, India, Japón, República de Corea, Malasia, Nigeria y las Filipinas. Ofreció US$ 600,000 durante 2009 -2011 para construcción de capacidades de los países miembros del AARDO a través de entrenamiento en institutos de excelencia en India y visitas expositivas a modelos exitosos e innovadores de desarrollo rural y alivio de pobreza.

A su lado, inversiones de compañías privadas de India también han progresado. Entre 1995 y el 2005, ONGC incrementó su participación de 2 a 14 con inversiones en Sudan, Nigeria, Costa Marfil, Libia, Egipto y Gabón. En el 2005 OVL entró en una “join-venture” con Mittal Steel para formar ONGC Mittal Energy (OMEL), la cual se sumó a un cuerdo de infraestructura de US$6 millones con Nigeria a cambio de dos extensiones de tierra para explotación sin condiciones. ONGC/OVL ha invertido en Nigeria, Sudán, Egipto, Libia, Costa de Marfil, y Gabón. El grupo Essar está interesado en la explotación de petróleo y gas en Madagascar. El IOC comenzó a operar en Kenia, Tanzania y Mozambique en el 2007. El ONGC, la compañía petrolífera más grande del sector público hindú, invirtió US$ 10 millones, para construir una vía ferroviaria en Nigeria.

## Dando seguimiento a la actual Ayuda de India a África

| Receptor | Actividades de considerable Ayuda India a Africa |
|---|---|
| Angola | Línea de crédito de US$40 millones para la reconstrucción ferroviaria (atada) y US$5 millones en crédito Exim para la compra de equipo agrícola en India. |
| Benín | Donación de 60 tractores |
| Burkina Faso | US$31 millones de crédito TEAM-9 para equipo agrícola |
| Camerún | Donación de 60 tractores |
| Djibouti | US$1 millón para alivio alimentario |
| Gambia | US$7 millones en crédito Exim para la compra de tractores y asistencia para crear de una unidad de ensamble de tractores |
| Ghana | US$15 millones en crédito Exim; US$27 millones en préstamos concesionales Exim para electrificación rural y apoyo a exportaciones no tradicionales, y US$2 millones para asistencia técnica al centro de TIC |
| Costa Marfil | US$27 millones de crédito TEAM-9 para 400 buses Tata |
| Lesotho | US$ 5 millones crédito Exim para actividades de agricultura. |
| Mauricio | US$100 millones en crédito Exim para desarrollo ICT; US$7.5 millones donados para TIC; y US$10 millones en crédito Exim para alcantarillado |

| | |
|---|---|
| Nigeria | US$17 millones de crédito TEAM-9 para la compra de equipamiento de transporte en India. |
| Senegal | US$48 millones de crédito TEAM-9 para sistema de irrigación, desarrollo de TIC y campo de manufactura de acero; US$18 millones de crédito Exim para 350 buses Tata; y US$15 millones en crédito Exim para equipo de agricultura |
| Sierra León | Donación US$800,000 para construcción de 400 cuarteles (atada) |
| Tanzania | Establecimiento de dos compañías procesadoras de castañas de cajun y US$20 millones en condonación de la deuda bilateral. |
| Togo | US$10 millones crédito Exim para financiar importaciones indias. |
| Uganda | US$1.7 millones en ayuda humanitaria; y US$5 millones en condonación de al deuda bilateral |
| Zambia | Donación de US$100,000 para medicina de ARV; US$10 millones en crédito Exim para medicina ARV; y US$5 millones en condonación de la deuda. |

Fuente: Compilado por Peter Kragelund[60] from Indian embassies in Africa to the Ministry of External Affairs (MEA, 2007).

## Algunas tendencias en la Ayuda de India

La Ayuda India es concebida como un importante instrumento de política exterior principalmente para sus propios intereses.

La AOD de India carece de una serie estricta y bien definida de objetivos claros y un abordaje con definiciones claras, con mecanismos de rendición de cuentas y de seguimiento.

Hay un viraje de las interacciones más bien simples importación-exportación, a unas relaciones más organizadas y diversas que involucran apoyo gubernamental, *join ventures*, líneas de crédito oficiales y garantías de exportaciones. Hay un mayor énfasis en proveer apoyo presupuestal a gobiernos receptores, especialmente en la forma de alivio de la deuda. Las donaciones son cada vez más recomendadas debido a la creciente preocupación por los problemas de países pobres con la deuda y el reconocimiento que muchas tipos de Ayuda (particularmente en los sectores sociales) sólo tienen retornos en el largo plazo.

La India ata muchas menos condicionalidades a sus donaciones y también da a los beneficiarios una voz mayor en los procesos. La Ayuda india está enfocada a promover buena voluntad, desarrollo económico de largo plazo y promover capacidad de influencia, antes que exportar mano de obra capacitada y repatriar las ganancias; está enfocada principalmente en promover la capacitad local. Sin embargo, hay indicaciones que la India se está moviendo de ejercer un poder suave a uno duro. El reconocimiento generado podría muy bien diluirse con la India emergiendo como un donante principal.

La Ayuda prestada para fines políticos y económicos puede ser un medio muy efectivo para mejorar las relaciones. Sin embargo, puede volverse contraproducente si la asistencia es equivocada.

[60] Kragelund, Peter. The Return of Non-DAC Donors to Africa: New Prospects for African Development?, Development Policy Review, Overseas Development Institute 2008, 26 (5): 555-584.

La cancelación de la deuda ayuda a muchos gobiernos africanos a tener capacidad de prestar dinero en los mercados financieros internacionales.

Una amplia proporción de la Ayuda india que se dirige al desarrollo en África es más un esquema de subsidios a las exportaciones para sus bienes excedentes. La tendencia es hacia catalizar el comercio, el acceso a recursos extractivos y la influencia política antes que facilitar el desarrollo económico y social. Una gran proporción de los préstamos otorgados no es en términos concesionales y están atados a las compras oficiales de bienes y servicios en el país donante. Mientras India se rehúsa a aceptar ayuda bilateral atada de otros, irónicamente una gran proporción de sus propios programas de préstamos están atados. Esto acumula sentimiento negativos hacia los donantes.

La Ayuda al desarrollo vinculada al comercio y la inversión es criticada como nuevo mercantilismo. Los países receptores consideran esto como positivo en la medida en que ofrece libertad considerable para asociaciones económicas y comerciales. Los donantes emergentes también se están volviendo "socios del desarrollo".

La asistencia de India a África parece correlacionarse con países africanos con una significativa diáspora india, como Tanzania y Kenia.

Mientras los donantes del DAC se están moviendo hacia la Ayuda financiera No-atada, la mayoría de la Ayuda no proveniente del DAC se está volviendo atada  reduciendo la eficacia general de la Ayuda.

El prestar cooperación técnica es una actividad que ha aumentado en tamaño. La cooperación técnica *per se* no logra generar confianza en si mismos en los países receptores; es una forma de asistencia ampliamente controlada por los donantes. Tiende a generar beneficios económicos considerables para la industria de la consultoría en el país donante. La mayoría de la cooperación técnica es proveída en especie; asume la forma de un costo administrativo o de personal que se acumula para los agentes designados por el donante. El personal que recibe altas habilidades técnicas forma un pequeño grupo élite, con frecuencia recibiendo mejores pagos y condiciones de trabajo, que desmoralizan los servicios locales. Los gastos de personal forman el grueso de los gastos tanto como un 40%.

**Referencias**

Afro-Asian Rural Development Organization. http://aardo.org/hrd.htm

Agrawal, Subhash. Emerging Donors in International Development Assistance: The India Case, Editor, India Focus, New Delhi, IDRC-CRDI Canada, December 2007.

Beri, R.India's Africa Policy in the Post-Cold War Era: An Assessment, Strategic Analysis, 27 (2), April-June 2003.

Biopact Team. South-South cooperation: Indian government provides $250 million for West-Africa's Biofuels Fund, Biopact.Com, 17 November 2006. http://news.mongabay.com/bioenergy/2006/11/south-south-cooperation-indian.html

Broadman, HG. Africa's Silk Road: China and India's New Economic Frontier. Washington: World Bank, 2007.

Chanana, Dweep. India as an Emerging Donor, Economic & Political Weekly EPW March 21, 2009 vol XLIV no. 12, p.11-14.

Chanana, Dweep. India – Aid Recipient or Donor? September 16, 2006.

http://www.planetd.org/2006/09/16/india-aid-recipient-or-donor/

Chanana,Dweep. India Shows Split Personality as Emerging Donor, 25 March 2009. http://www.planetd.org/2009/03/25/india-emerging-donor-premature-ambitions/

Chathurbedi, Sonia. India's double standard on International aid as donor and receiver, September 27, 2004 http://www.indiadaily.com/editorial/09-27b-04.asp

DN. Aid: Old Morality and New Realities. Economic and Political Weekly, June 14, 2003.

Ehrenfeld, Daniel. Foreign Aid Effectiveness, Political Rights and Bilateral Distribution, http://www.jha.ac/articles/a128.htm

Federation of Indian Commerce and Industry. Destination Africa: India's Vision, New Delhi, July 2005.

Gupta, Sanjeev, Catherine Pattillo, and Smita Wagh. Are Donor Countries Giving More or Less Aid? FMI Working Paper WP/06/1, FMI, January 2006.

India to help Pacific Island states deal with climate change, The Economic Times, 7 Aug 2009. http://economictimes.indiatimes.com/Environment/Global-Warming/India-to-help-Pacific-Island-states-deal-with-climate-change/articleshow/4868480.cms

India pushes people power in Africa, 13 July 2007, Asia Times http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/IG13Df03.html

ITEC. Indian Technical And Economic Cooperation Division, Ministry Of External Affairs, Government Of India. http://itec.nic.in/

ITEC. Projects and project related activities such as consultancy services. http://itec.nic.in/projects.htm

Jenkins, R. and Edwards, C. The Asian Drivers and sub-Saharan Africa. Asian Drivers: Opportunities and Threats. IDS Bulletin 37 (1), January 2006.

Jobelius, M.New Powers for Global Change? Challenges for International Development Cooperation: The Case of India. FES Briefing Paper 5, Berlin, March 2007.

Kragelund, Peter. The Return of Non-DAC Donors to Africa: New Prospects for African Development? Overseas Development Institute, Development Policy Review, 2008, 26 (5): 555-584.

Manning, Richard. Will Emerging Donors Change the Face of International Cooperation? OECD DAC Chair, 2006. http://www.oecd.org/dataoecd/35/38/36417541.pdf

Naidu, Sanusha (Research Fellow, Centre for Chinese Studies, Stellenbosch University, South Africa). India's African Relations: Playing Catch up with the Dragon, UCLA, May 2007. http://www.globalization-africa.org/papers/84.pdf

Pocha, Jehangir S. Look Who's Giving: India's Dalliance with Aid Diplomacy, Business World magazine, Feb 28, 2007. http://www.businessworld.in/mar1207/special_feature07.asp

Price, G. India's aid dynamics: from recipient to donor? RIIA Asia Programme Working Paper, 2004.http://www.chathamhouse.org.uk/publications/papers/view/-/id/229/

Price, Gareth (Head, Asia Programme, The Humanitarian Policy Group). Diversity in donorship: The changing landscape of official humanitarian aid India's official aid programme, Chatham House, September 2005. http://www.odi.org.uk/resources/download/302.pdf

Ramachandran, Sudha. India pushes people power in Africa, Asia Times, 13 July 2007, http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/IG13Df03.html

Sharma, Ashok B. India-Sri Lanka FTA a win-win situation: Ficci, 12 May 2008. http://www.financialexpress.com/news/IndiaSri-Lanka-FTA-a-winwin-situation-Ficci/308201/

Singh, R.I. 'India, Africa ready to embrace global destiny'. Delhi: Ministry of External Affairs, (2005). http://meaindia.nic.in/interview/2006/01/25in01.htm

Singh, S. India and West Africa: A Burgeoning Relationship, Chatham House Africa Programme, Briefing Paper, April 2007. http://www.chathamhouse.org.uk/publications/papers/view/-/id/467/

SSAS/BASAS and The British Institute in Eastern Africa. Changing Global Geographies of Power and Development: Contemporary Indian - East Africa Relations, BASIS project proposal, April 2007. http://www.basas.org.uk/projects/geographies.htm

Vines, Alex and Bereni Oruitemekai. India's Engagement with the African Indian Ocean Rim States, Africa Programme Paper: AFP P 1/08, Chatham House, 4 April 2008. http://www.chathamhouse.org.uk/files/11293_india_africa0408.pdf

WFP welcomes India into donor family with first-ever donation of 1 million tons of wheat, News Release, 5 November 2002. http://ngin.tripod.com/071102a.htm

Woods, Ngaire. Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance, International Affairs 84: 6 (2008) 1000–1000. http://www.globaleconomicgovernance.org/wp-content/uploads/ChinaNew%20donorsIA.pdf

UN. India changes from big aid recipient into major donor, UN food agency says. 13 September 2006. http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=19813&Cr=India&Cr1=

UN Peace Keeping Forces. India's role in un peace-keeping. http://web.cecs.pdx.edu/~lusignan/Communications%20Indias%20role%20in%20UN%20peacekeeping%20forces.doc

*El autor puede ser contactado en cr.bijoy@gmail.com*

# COOPERACIÓN CUBANA EN SALUD A TIMOR ORIENTAL Y EL PACÍFICO SUR-OCCIDENTAL

**Por: Tim Anderson**

## Resumen

Doctores cubanos, junto con su programa de entrenamiento médico a gran escala, vinieron a Timor Oriental en el 2004, luego a Kiribati, Nauru, Vanuatu, Tuvalu y las Islas Salomón entre el 2006-2008. Por su tamaño y foco, este programa sur-sur, más que cualquier otro, está transformando los sistemas de salud de aquellas naciones isleñas. La ayuda solidaria de Cuba en salud y educación es famosa en África y Latino América, pero más recientemente se divulgó por el Pacífico Sur-Occidental. Para el año 2008 había alrededor de 350 trabajadores de salud cubanos en la región, junto con 870 de Timor Occidental y más de 100 jóvenes melanesios y micronesios comprometidos con el entrenamiento médico.

Podemos identificar varios beneficios particulares de este programa. Primero, el entrenamiento medico tiene unos estándares internacionales reconocidos de excelencia técnica. Segundo, el programa está orientado a las necesidades de países en desarrollo, concentrándose en los elementos primarios y preventivos del área rural y utilizando más recursos humanos que tecnología costosa. Tercero, el programa es sistemático y apunta a construir un sistema de salud público y no simplemente proveer ayuda en el proyecto o entrenamiento individual. Cuarto, el *ethos* distintivo del entrenamiento es que preparan a los estudiantes con espíritu de trabajadores de la salud pública comunitaria en lugar de empresarios de la salud, esto, a su vez, ayuda a reducir el impacto de la crónica “fuga de cerebros” - una pérdida, a través de la migración, de profesionales entrenados-.

El programa también propone desafíos tanto para los países en desarrollo receptores como para las agencias de Ayuda. En la primera instancia, debe haber una incorporación flexible de inversión en los doctores recién entrenados, inversión en infraestructura, un compromiso con el continuo entrenamiento y con la coordinación de otros proyectos y programas de salud. En el segundo caso, las agencias de la Ayuda deben tomar nota del compromiso de Cuba con el entrenamiento en idiomas y programas sistemáticos, y buscar oportunidades para articularse con las nuevas capacidades desarrolladas en las naciones isleñas.

## Cooperación sur-sur cubana

Las ideas detrás de la “ayuda” cubana, con su énfasis en solidaridad social e internacional y desarrollo de sistemas de salud rurales, comenzaron durante la revolución de finales de los 50’s. El médico cubano/argentino Ernesto “Che” Guevara, por ejemplo, fue influenciado por las ideas latinoamericanas de “medicina social” (e.g. Allende 1939) pero también por sus propias experiencias a través del continente. Observando la malnutrición de los niños en las

áreas rurales se pregunto “Qué habría ocurrido si doscientos o trescientos campesinos hubieran salido, digamos por arte de magia, de las salas universitarias? …[ellos] habrían corrido a brindar ayuda a sus propios hermanos” (Guevara 1960). Estas fueron las ideas sobre las cuales él y otros líderes cubanos actuaron.

La Cuba Revolucionaria envió doctores a Argelia en 1963, en un tiempo donde la propia Cuba tenía escasez de trabajadores de la salud. Su propósito inicial fue ayudar en la lucha por la independencia africana y asistir con estrategias de auto-ayuda. Este acercamiento fraternal fue valorado por muchos países africanos: “[la] especial relación con Cuba no podría ser duplicada por ningún tipo de cooperación ofrecida por las potencias europeas, China, la Unión Soviética, o los Estados Unidos” (Grabendorff 1980: 6) La ayuda solidaria de Cuba fue, de este modo, relacionada cercanamente al apoyo de independencia y auto determinación.

La consolidación del propio sistema de salud cubano eventualmente desembocó en un gran número de trabajadores de la salud entrenados, así como en indicadores de salud que se posicionaron en la cima del mundo en desarrollo.[61] Miles de doctores cubanos fueron enviados a países africanos y latinoamericanos, y la ayuda práctica de su cooperación en salud se convirtió en el elemento principal de las relaciones internacionales cubanas.

Analistas han diferido sobre hasta que punto la Ayuda médica cubana es una afirmación de “poder suave”, con algunos diciendo que crea un “capital simbólico” que puede ser dirigido a beneficio material o político (Feinsilver 2006). El autor coincide con aquellos que sugieren que la ayuda médica cubana es más arraigada y compleja. El internacionalismo médico cubano parece, de raíz, un proyecto con un *ethos* humanitario que, en diferentes momentos, puede tener beneficios diplomáticos, comerciales o políticos, pero que no es simplemente formulado para ese fin (ver Kirk y Erisman 2009: 170-183). Es importante resaltar también que la reciente ola de programas de salud ha sido relacionada con la “batalla de ideas” de Cuba” (ver Kapcia 2005), un extenso programa de “moralidad revolucionaria” diseñado para construir apoyo para programas sociales decentes.

En la Cumbre del Sur, en la Habana en el año 2000, Cuba presentó más de la mitad de los 120 proyectos de CSS expuestos. La capacidad del pequeño estado de la Isla para compartir sus modestos recursos fue elogiada por líderes africanos y por el Secretario General de la ONU, Kofi Annan (Gonzáles 2000). Sin embargo, el intento de USA por derrocar a la pequeña nación socialista a sus puertas, se ha opuesto constantemente a todos los programas cubanos de salud.[62]

La idea de la CSS se expandió en Latinoamérica y la región del Caribe cuando en el 2004 Cuba y Venezuela crearon ALBA, la Alternativa Bolivariana para las Américas. Literalmente cientos de trabajadores de la salud cubanos ayudaron a construir “Barrio Adentro” en Venezuela (un sistema de salud basado en un clínica local) como ejemplo de lo que podía ser

[61] Para el 2004 Cuba sobrepasaba a los Estados Unidos en tazas de mortalidad infantil (UNDP 2006).
[62] Los Estados Unidos han impuesto un bloqueo comercial, legal y diplomático a Cuba desde 1961. Las Naciones Unidas condena de manera abrumadora este bloqueo cada año. Los Estados Unidos penalizan relaciones comerciales con Cuba de cualquier compañía que tenga el 10% o más de propiedad estadounidense. Licencias especiales del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos son necesarias para los ciudadanos estadounidenses que deseen visitar Cuba.

alcanzado a través de la CSS "en donde los *ethos* de solidaridad y complementación eran predominantes" (Muntaner et al 2008;307). Se dice que los nueve miembros del ALBA están en un "camino inequívoco" hacía la integración sur-sur. (Ronda Varona 2006: 321).

Dentro de los países en desarrollo han existido ciertas dudas sobre tener relaciones con Cuba. Se ha observado que la aceptación de la Ayuda cubana para educación en Jamaica y Namibia tiene un tema común de "ambivalencia" por celos profesionales a nivel local y temor de poner en peligro la relación con USA. Sin embargo, el entrenamiento cubano claramente ayuda a desarrollar capacidades auto-suficientes educativas y de salud, y es usualmente un ofrecimiento "demasiado bueno para ser rechazado". También tiene algunas ventajas post coloniales. Estos programas sur-sur "demuestran de manera argumentada una aproximación a las 'radicalmente nuevas relaciones' que son necesarias para el proceso de descolonización de ir construyendo capacidad de independencia y calidad en educación y otros campos... [ellos] enfrentaron exitosamente algunos de los mayores problemas de la repercusión colonial" (Hickling-Hudson 2004: 305-9). Beneficios recíprocos se han notado, en particular, los profesores cubanos han ganado de la experiencia de enseñar en diferentes culturas e idiomas. (Hickling-Hudson 2004: 308)

Para finales del 2009, "más de 172,000 doctores cubanos y otros profesionales" habían trabajado en los programas internacionales del país. Entre 1999 y 2009, las brigadas cubanas de medicina abrieron 160 hospitales y 750 centros de salud que se dice salvaron más de dos millones de vidas. Más adelante en el 2009, más de 21,000 estudiantes estaban siendo entrenados en medicina por los cubanos (*Escambray* 2009). La escala de este programa no tiene paralelo en el mundo. El Dr. Margart Chan, director general del la Organización Mundial de la Salud (OMS) dijo que las escuelas de medicina de Cuba son "un compromiso y una contribución para un mejor entrenamiento de profesionales de la salud que el mundo necesita hoy". (*Escambray,* 2009).

Cuba asume una escasez de trabajadores de salud en un mundo de "cosificación" y privatización. También reconoce una escasez global de servicios de salud en áreas rurales y una seria "fuga de cerebros" (emigración de profesionales talentosos) que afecta a los países en desarrollo. Una emigración a los países más ricos es inevitable. Los mismos doctores cubanos, por ejemplo, abandonan su país a una rata promedio de 2% del número total de profesionales. (Jiménez 2007). En la mayoría de los países en desarrollo la cifra es mucho más alta. Por ejemplo, desde 1980 hacía el final del siglo XX Ghana perdió el 60% de sus doctores, mientras que la Zambia post independiente perdió más del 90% de sus doctores entrenados localmente (Kirk y Erisman 2009: 114). La historia en el Pacifico es solamente un poco mejor. Un estudio encontró que había "casi la misma cantidad" de doctores nacidos en Fidji en Australia y Nueva Zelanda como en Fidji, mientras Australia y Nueva Zelanda tenían también más enfermeras y parteras de Samoa, Tonga, Fiyi, y Niue que aquellas trabajando en esos estados isleños. (Negin 2008).

Esta emigración puede ser reducida por la naturaleza y *ethos* del entrenamiento. El anterior Ministro de Salud de Timor Oriental, Dr. Rui Araujo, observa que el entrenamiento médico cubano mantiene un *ethos* distinto que aquellas nociones más elitistas de otras escuelas de medicina. Se les refuerza a los estudiantes el espíritu de comunidad y se les recuerda formalmente que están siendo entrenados "para servir al público y no comercializar sus

servicios" (Araujo 2008). Tal *ethos* podría ayudar a reducir la "fuga de cerebros médicos" de Timor Oriental.

**Programas de salud cubanos**

Por lo tanto, Cuba enfatiza su inversión en la gente y en el desarrollo del *ethos* de "servidor público" en sus trabajadores de salud. También es flexible en cuanto a cómo estos son financiados. Por ejemplo, en los países más pobres como Timor Oriental, el gobierno cubano paga el salario de médicos cubanos. Pero en países más ricos como Sur África y Venezuela hay una contribución por parte del gobierno anfitrión (MEDICC 2008). Cuba misma mantiene altos niveles de educación para sus ciudadanos que es gratuita de por vida. Como observa un analista cubano: "en la estrategia cubana de crear… el sistema de salud, construir recursos humanos ha sido el factor más importante. El desarrollo actual de capital humano en todas las esferas del país es notable; pero es más notable en el sector de salud" (Rojas Ochoa 2003).

En el desarrollo de programas de Ayuda en salud, Cuba está capacidad de aportar una experiencia que refleja cercanamente la de muchos otros países en desarrollo. A comienzos de los 60's la mayoría de doctores privados habían abandonado el país. En los 90's, con el colapso de su principal socio comercial, el país sufrió una seria depresión económica. Con el bloqueo económico de USA desde 1960, la escasez y la sobrevaloración de muchas importaciones sigue siendo un problema. En otras palabras Cuba es un país que tiene que "hacerse" con menos recursos, apoyándose en sus profesionales dedicados y su "capital humano". Esta experiencia se agrega al entendimiento cubano de las necesidades de países en desarrollo.

En su desarrollo de programas de Ayuda en salud, Cuba sigue un patrón común, con algunas adaptaciones. Primero, hay un acuerdo bilateral entre los gobiernos, incluyendo el acuerdo sobre el número de doctores cubanos a ser empleados y el número de becas médicas ofrecidas. Esto cobija un plan a largo plazo con el objetivo de reemplazar a los doctores cubanos con estudiantes graduados del país anfitrión dentro de 10 años. Los doctores cubanos trabajan individualmente con contratos de dos años y son regresados a casa para las vacaciones, en la mitad de su período de contratación. Generalmente el país anfitrión provee acomodación, comida, lugar de trabajo y una suma mensual (de más o menos US$ 200) mientras el gobierno cubano les mantiene a los doctores su salario regular (Jimenéz 2006; MEDICC 2008). También existen otros beneficios para los doctores cubanos, incluyendo bonos de regalo al regresar a casa.

En el caso de los países más ricos, tales como Argentina y Sur África, hay una contribución por parte del gobierno a los salarios de los doctores (MEDICC 2008). En el caso de Venezuela hay un acuerdo comercial entre el gobierno Venezolano y el Cubano para intercambiar bienes y servicios, incluyendo el servicio de salud. En el caso de Timor Oriental, algo de dinero fue utilizado inicialmente para contribuir a costos de los doctores, pero desde el 2006 "el gobierno cubano paga el costo de todos sus doctores y no le cobra nada a nuestros estudiantes médicos" (PMC 2006).

Los doctores cubanos trabajan, efectivamente, como empleados públicos del departamento de salud local del país anfitrión. Esto es diferente de los "proyectos de ayuda" llevados a cabo a través de compañías u organizaciones no gubernamentales (NGOs) que típicamente operan fuera del sector público. Mientras que la preferencia del Departamento Cubano de Salud es que sus doctores se trasladen a las áreas rurales, esto depende de la política del gobierno local. El gobierno de las Islas Salomón, por ejemplo, pidió y recibió inicialmente tres doctores especialistas y un cirujano para el hospital de la capital (Mamu 2008). En Timor Oriental, los 300 trabajadores de salud cubanos (la mayoría doctores) fueron ampliamente distribuidos (Klaok 2008). En Timor Oriental como en muchas otras partes de Latinoamérica, el objetivo ha sido enviar doctores a las áreas en donde los servicios de atención primaria han permanecido ausentes, y enfocarlos en salud preventiva, complementando con medicina clínica (MEDICC 2008).

En el caso de los países que carecen de buenas escuelas de medicina, el gobierno local transporta a sus estudiantes a escuelas cubanas y los lleva de vuelta a su país en vacaciones, si lo pueden pagar. En el caso de los estudiantes de las Islas Salomón, como gesto amistoso sur-sur, Irán pagó su transporte a Cuba en el 2008 y nuevamente en el 2009 (Solomon Star 2009). En algunos casos (incluyendo el de Timor Oriental), los doctores cubanos ayudarán a crear o construir la capacidad de escuelas de medicina locales. Todos los estudiantes médicos en Cuba están completamente becados, lo que incluye enseñanza, hospedaje, comida, otros servicios y una pequeña suma de 4 a 5 US$ dólares mensuales. Algunos gobiernos (por ejemplo Timor Occidental) pagan a sus estudiantes una suma adicional, mientras que otros (e.g. Kiribati) no lo hacen. Los estudiantes que no hablan español, estudian español y ciencia en su primer año, en un curso "pre-médico". En algunos países, incluyendo Timor Oriental, el programa de salud dentro del país es complementado con un programa de alfabetización en el idioma local.

En los 2000 Cuba expandió su red de entrenamiento médico utilizando las facilidades de Venezuela y ayudando a desarrollar capacidad de entrenamiento en escuelas de medicina en varios países. Para este abordaje utilizó pequeños grupos de aprendizaje y computadores. Gran parte del contenido académico del curso de medicina cubano ha sido digitalizado. El Dr. Yilian Jiménez, Vise-Ministro de Salud y Director del programa cooperativo en salud cubano, dice: "Estamos volviendo al método tutoríal, complementado con tecnologías de la información y otras ayudas de enseñanza, para que los estudiantes de familias de bajos ingresos puedan ser educados en aulas y clínicas de su propia comunidad, donde sus servicios son tan profundamente necesitados" (Reed 2008). Desde el tercer año en adelante los estudiantes atienden hospitales o clínicas así como aulas, diariamente. Dichos métodos de enseñanza no son únicos, pero la naturaleza y *ethos* del sistema de enseñanza si son distintivos.

Los elementos claves del programa de salud cubano pueden ser resumidos de esta forma. Primero, no hay duda de la excelencia técnica de este entrenamiento. Los propios resultados de salud de Cuba, encomiados por la OMS y el reconocimiento de los Estados Unidos del entrenamiento medico de los cubanos lo testifican.[63] Segundo, los programas están orientados

[63] La Comisión de Educación de los Estados Unidos para profesionales médicos extranjeros (ECFMG) reconoce los certificados de doctores de las 14 escuelas cubanas listadas en el Directorio de Educación Médica Internacional (IMED).

a países en desarrollo, más intensivos e mano de obra que en capital y con enfoque en salud rural y preventiva. Tercero, son programas sistemáticos, que buscan construir sistemas de salud sostenibles, no sólo proyectos que brindan ciertos servicios. Los doctores cubanos brindan servicios de salud a un costo muy bajo, mientras estudiantes locales están siendo entrenados. Entrenadores cubanos proveen asistencia y mayor entrenamiento para cuando la nueva generación de doctores vuelva a sus países a comenzar la práctica. Cuarto, el *ethos* de servidor público y el entrenamiento a gran escala tienden a crear profesionales socialmente consientes y dedicados, que pueden mitigar la “fuga de cerebros”.

## Programas en Timor Oriental y el Pacífico Sur-Occidental

El programa cubano en Timor Oriental surgió de una reunión de entre líderes cubanos y de Timor Occidental en la cumbre de los No-alineados en Kuala Lumpur en el 2003. Algunos estudiantes fueron enviados a Cuba para entrenamiento al final de ese año y un pequeño grupo de médicos cubanos llegó a Timor en Abril del 2004 (Medina 2006). A lo largo del 2005 el número de doctores y estudiantes se incrementó. Después de una visita a la Habana hecha por el Primer Ministro Mari Alkatiri, el Presidente cubano Fidel Castro ofreció 1.000 becas a Timor Oriental, junto con una brigada de 300 trabajadores de la salud. La justificación del Presidente cubano para el incremento de la oferta era generar una proporción de un doctor por cada 1.000 habitantes. (Araujo 2007 & 2008). Este programa ajustado le otorgó a Timor Oriental el programa de Ayuda en salud más grande fuera de Latinoamérica.

Un grupo de doctores cubanos fue adscrito al Hospital Nacional de Timor Oriental, pero la mayoría de ellos fueron enviados a distritos y pequeñas clínicas del nivel sub-distritales, comenzando de este modo el corazón del servicio de salud rural centrado en el médico, incluyendo la práctica de visitas domiciliarias (Rigñak 2007); allí han proveído la mayoría del personal para las inmunizaciones, tratamientos de tuberculosis, tratamiento general, y asistencia de parto entrenada. Entre abril del 2003 y mediados del 2008, la Brigada Medica Cubana realizó más de 2.7 millones de consultas. Se estima que han salvado más de 11,400 vidas (CMB 2008; Anderson 2008).

Los estudiantes de Timor Oriental partieron en oleadas hacia Cuba del 2003 al 2006. En diciembre del 2005, una Facultad de Medicina fue inaugurada en la Universidad Nacional, de tal manera que el entrenamiento pudiera llevarse a cabo en Timor Oriental (CMB 2008). Esta universidad operaba, en *ethos*, a través de grupos de estudiantes adscritos a pequeños grupos de doctores ubicados en cada uno de los hospitales y centros de salud distritales (Rigñak 2007). Entre el 2007 – 2008 ganaron acceso a tres aulas de clase dentro de la Universidad Nacional, con facilidades computacionales. A comienzos del 2008 había casi 700 estudiantes estudiando en Cuba y otros 150 en Timor (Rigñak 2008).

Los estudiantes, en los primero dos años, batallaron con la lengua española, pero los profesores fueron inmensamente considerados (Guimaraes 2007; Marques Sarmento 2007). Los rangos de promoción fueron de cerca del 100% y todos los reportes de los entrenadores médicos fueron positivos (Betancourt González 2007; Infante Sánchez 2007; PMC 2006). En septiembre del 2009 los primeros 18 estudiantes de Timor Oriental regresaron a casa luego de seis años en Cuba, para completar su ultimo año de estudios mientras practicaban como

internos en los hospitales regionales de su país. Se espera que en el 2010 se gradúen de su propia facultad de medicina (Rigñak 2008).

Siguiendo a Timor Oriental, los programas de salud cubanos crecieron dentro de la región. Veinte estudiantes de Kiribati estuvieron estudiando junto a los de Timor Oriental cuando el autor los visitó en el 2007 y el 2008. A estos se sumaron otros 11 en el 2009 (Granma 2009). En el 2008 60 estudiantes de las Islas Salomón comenzaron sus estudios y fueron acompañados por otros 25 en el 2009 (Mamu 2008). Otros estados isleños más pequeños los siguieron. El gobierno de Papua Nueva Guinea recibió una oferta de un programa de cooperación en salud en el 2006 (Jiménez 2006; Balaguer 2006) pero al momento de escribir este artículo el programa no había comenzado aún.

Una cumbre en la Habana con las naciones del Pacifico Sur realizada en septiembre del 2008, enfatizó el compromiso cubano con el Pacifico. El anterior Ministro de Asuntos Exteriores de Cuba, Felipe Perez Roque, dijo que Cuba y las naciones Sur Pacíficas "enfrentan desafíos comunes en sus esfuerzos por desarrollo, construcción de recursos humanos, riesgos de cambios climático e incremento en el precio del combustible y la comida". (Cuban Minrex 2008). Esteban Lazo, Vicepresidente, reuniéndose con el Presidente de Kiribati, el Primer Ministro de Tuvalu y varios ministros y embajadores extranjeros dijo que el encuentro "concretaría los fundamentos para nuestras relaciones".

En el 2009, grupos de estudiantes adicionales llegaron a Cuba de las Islas del Pacífica, de tal manera que el número total de estudiantes de Timor Occidental y Sur-oriente del Pacífico se elevó a más de mil. (Ver Tabla 1)

| Tabla 1: Estudiantes médicos estudiando con entrenadores cubanos en Diciembre del 2009 | | |
|---|---|---|
| | en Cuba | En casa |
| Timor Oriental | 680 (1,000 lugares ofrecidos) | 190 |
| Islas Salomón | 75 | |
| Kiribati | 32 | |
| Vanuatu | 25 | |
| Nauru | 18 | |
| Tuvalu | 20 | |
| Tonga | 3 (6 lugares ofrecidos) | |
| Fuentes: CMB 2008; Granma 2009; and personal communications with the students, at December 2009 | | |

## Lecciones y Desafíos

La lección principal de los programas de salud cubanos parece ser el potencial de un programa sistemático a gran escala con un fuerte componente de entrenamiento masivo, y un *ethos* de servidor público. La coordinación e integración de los servicios de salud es, también, una figura clave. Hay por supuesto, también un número de desafíos propuestos por estos programas, tanto para los países receptores como para la comunidad de la Ayuda más amplia.

Para Timor Oriental y los países isleños del Pacifico, los desafíos parecen estar en la organización y retención. Los departamentos de salud deben planear la incorporación de más profesionales en salud, un gran número de ellos en el caso de Timor Oriental. Confiando, el

*ethos* de “servidor público” en la educación médica será importante para reducir la “fuga de cerebros” y para motivar a los nuevos doctores a seguir trabajando a nivel de los pueblos, pero esto tiene que ser asegurado por la voluntad política local. Hay una necesidad, por lo tanto, de continuar invirtiendo en infraestructura y recursos humanos, así como prepararse para la incorporación flexible de los graduados e internos que irán llegando. En el caso de Timor Oriental, hay una necesidad de apoyar y desarrollar la Facultad-Cubana de Medicina creada al interior de la Universidad Nacional. Las autoridades de Timor Oriental pueden, también, considerar abrir sus escuelas de medicina a otros graduados en Cuba de las islas Pacíficas.

Para otros socios de la cooperación al desarrollo, el reto está en medir sus propios programas en relación con el programa cubano, especialmente en el sentido del compromiso de formar y el *ethos* del “servidor público”, y buscar complementariedades. Algunas reflexiones sobre la naturaleza de la “generación de capacidades” parecen evidentes, particularmente en la perspectiva de la común sobre-dependencia de consultores costosamente pagados versus el costo de un entrenamiento a gran escala (ver AusAID 2008: 33-34). En adición, la práctica cubana de anexar instrucción en otro idioma al entrenamiento médico merece atención. Regularmente hay la expectativa de que los estudiantes de las Islas serán competentes en el lenguaje de la enseñanza sin necesidad de asistencia. Otro desafío importante es la coordinación con los departamentos de salud y los futuros graduados del programa cubano.

La comunidad internacional es a menudo ignorante o escéptica hacia los programas de salud cubanos. El temor de ofender a Estados Unidos, o el temor de los profesionales locales por que sus condiciones de trabajo sean afectadas, ha llevado a reacciones negativas en muchos países (BBC 2006; MEDICC 2007; MEDICC 2008). Sin embargo, dentro de unos pocos años, la gran mayoría de trabajadores de la salud de Timor Oriental y muchos de los del Pacífico Sur-Occidental estarán entrenados por Cuba y hablando español. Ese es un gran regalo a los países isleños, y una realidad que la comunidad internacional debe aceptar y con la cual debe trabajar.

## Bibliografía

ACN (2008) 'Cuban VP Esteban Lazo Meets with Pacific Islands Leaders', Cuban News Agency (Agencia Cubana de Noticias), 17 September, online: http://www.cubanews.ain.cu/2008/0917transmitelazo.htm

Allende, Salvador (1939) *La Realidad Médico-Social Chilena* [The Chilean Socio-Medical Reality], Imprenta de Lathrop, Santiago de Chile

Anderson, Tim (2008) ‘Solidarity aid: the Cuba - Timor Leste health program’, *The International Journal of Cuban Studies,* Issue 2, December, http://www.cubastudiesjournal.org/issue-2/international-relations/solidarity-aid-the-cuba-timor-leste-health-programme.cfm

Araujo, Rui (2007) Interview with this writer, Dili, September 1 [Dr Rui Araujo was Timor Leste's Health Minister for several years, and also briefly Deputy Prime Minister]

Araujo, Rui (2008) Interview with this writer, Dili, July 16 [Dr Rui Araujo was Timor Leste's Health Minister for several years, and also briefly Deputy Prime Minister]

AusAID (2008) Annual Program Performance Report for East Timor 2007-08, December, 37pp., online at: http://www.ausaid.gov.au/publications/pdf/appr_east_timor_0708.pdf

BBC (2006) 'Bolivia protest over Cuba medics', BBC News, 22 June, online: http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/5108498.stm

Balaguer, Jose Ramon (2006) Comments in discussion with Papua New Guinea Prime Minister Michael Somare [this writer was present], Havana September 13

CMB (2008) 'Cuban Medical Collaboration: Democratic Republic of Timor Leste', Cuban Medical Brigade 'Dr Ernesto Guevara de la Serna 'Che'', Dili, circa. July

CubaMinrex (2008) 'Cuba estrecha lazos de amistad con Islas del Pacífico', 16 September, online: http://www.cubacoop.com/cubacoop/2008/08-09-16-Sostiene.html

*Escambray* (2009) 'Cuba Promotes South-South Health Cooperation', November 19, Cuban digital newspaper of Sancti Spiritus Province, online at: http://www.escambray.cu/Eng/cuba/cooperation091119752

Feinsilver, Julie (2006) 'Cuban Medical Diplomacy: when the left has got it right', Council on Hemispheric Affairs, October 30, online at: http://www.coha.org/cuban-medical-diplomacy-when-the-left-has-got-it-right/

Gonzales, David (2000) 'Africa at the First South Summit in Havana', *Review of African Political Economy*, Vol. 27, No. 84 (Jun., 2000), pp. 341-346 online at: http://www.jstor.org/stable/4006608 accessed: 20/11/2009

Grabendorff, Wolf (1980) 'Cuba's Involvement in Africa: an interpretation of objectives, reactions and limitations', *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol 22, No 1 (Feb 1980) 3-29

Granma (2008) 'Canciller de Timor Leste destaca relaciones con Cuba', 15 de mayo, online: http://www.granma.cu/espanol/2008/mayo/jue15/leste.html

Granma (2009) 'En Cuba nuevos estudiantes de las Islas del Pacifico', 7 October, online at: http://granma.co.cu/2009/10/07/nacional/artic15.html

Guevara, Ernesto Che (1960) 'On Revolutionary Medicine' in John Gerassi's (1969) *Venceremos! The Speeches and Writings of Che Guevara*, Panther Books

Guimaraes, Vilena (2007) Interviews with this writer, Sandino District, Cuba, November [In 2007 Vilena was an East Timorese second year medical student in Sandino, Cuba]

Hickling-Hudson, Ann (2004) 'South South Collaboration: Cuba Teachers in Jamaica and Namibia', *Comparative Education*, Vol 40, No 2 Special Issue (28) Postcolonial and Comparative Education (May 2004) 289-311

Infante Sanchez, Jorge Luis (2007) Interviews with this writer, Sandino District, Cuba, November [Jorge is a medical instructor at Policlínico Eliseo Reyes Rodríguez 'Capitan San Luis', Sandino, Pinar del Rio]

Jiménez, Yiliam (2006) Comments in discussion with Papua New Guinea National Planing Minister John Hickey [this writer was present], Havana, September 11

Jiménez Yiliam (2007) 'Salud: People in the film: Dr Yiliam Jiménez', online: http://www.saludthefilm.net/ns/yiliam.html

Kapcia, Antoni (2005) 'Educational revolution and revolutionary morality in Cuba: the `New Man', youth and the new Battle of Ideas', *Journal of Moral Education*, Volume 34, Number 4, Number 4/December 2005 , pp. 399-412

Kirk, John M and Michael Erisman (2009) *Cuban Medical Internationalism: Origins, Evolution and Goals*, Palgrave MacMillan, New York

Kla'ak (2008) 'Brigada Che Guevara Hamenus Mortalidade Iha Timor', Numeru 3, Janeiru, Dili

Mamu, Moffat (2008) 'Cuban doctors bring ease to our hospital', Solomon Star, 20 September, online: http://solomonstarnews.com/index.php?option=com_content&task=view&id=3645&Itemid=45&change=103&changeown=89

Marques Sarmento, Aquino (2007) Interviews with this writer, Sandino District, Cuba, November [In 2007 Aquino was an East Timorese pre-medical student in Sandino, Cuba]

MEDICC (2007) 'Salud', video documentary, see online: http://www.saludthefilm.net/ns/main.html

MEDICC (2008) 'Cuba & the Global Health Workforce: Health Professionals Abroad', online: http://www.medicc.org/ns/index.php?s=12&p=0

Medina, Francisco (2006) Talk at Cuban Pavilion, World Social Forum, Caracas, January 28 [Dr Medina was head of the Cuban Medical Brigade in Timor Leste between 2004 and 2006]

Muntaner, Carlos, Francisco Armada, Haejoo Chung, Rosicar Mata, Leslie Williams-Brennan, y Joan Benach (2008) 'Barrio Adentro en Venezuela: democracia participativa, cooperación sur-sur y salud para todos', *Medicina Social*, volumen 3, número 4, noviembre 2008, pp. 307-322, online at: http://www.socialmedicine.info/index.php/medicinasocial/article/viewFile/267/537

Negin, Joel (2008) 'Australia and New Zealand's Contribution to Pacific Island Health Worker Brain Drain', *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, Vol 32, No, 6, pp.507-511

Peñalver, Nusa & Juan Diego (2008) 'Cuba-Timor Leste: una colaboración humana y efectiva', TV Granma, 25 de marzo, online: http://www.cnctv.cubasi.cu/noticia.php?idn=9337

PMC (2006) 'Timor-Leste Medical Students in Cuba "the best and most disciplined"', Prime Minister and Cabinet, Timor Leste Government, Media Release, 15 November, online: http://www.pm.gov.tp/15nov06.htm

Reed, Gail (2008) 'Cuba: More Doctors for the World', MEDICC, April 14, online: http://www.medicc.org/cubahealthreports/chr-article.php?&a=1066

Rigñak, Alberto (2007) Interview with this writer, Lahane (Dili) 25 August [Dr Rigñak was Head of the Cuban Medical Brigade in 2006-08]

Rigñak, Alberto (2008) Interviews with this writer, Dili, July [Dr Rigñak was Head of the Cuban Medical Brigade in 2006-08]

Rojas Ochoa, Francisco (2003) 'Situación, sistema y recursos humanos en salud para el desarrollo en Cuba', Revista Cubana Salud Pública v.29 n.2 La Habana abr.-jun, online: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662003000200011

Ronda Varona, Adalberto (2006) 'Centroamérica y el Caribe: neoliberalismo e integración', Observatorio Social de América Latina, año VI No 18, CLASCO, Buenos Aires, enero, 315-324, online at: http://bibliotecavirtual.clasco.org.ar/ar/libros/osal/osal18/D18RondaVarona.pdf

*Solomon Star* (2009) 'Iran pays for SI students to fly to Cuba', 30 November, online at: http://solomonstarnews.com/index.php?option=com_content&task=view&id=13655&change=71&changeown=78&Itemid=26

*Acerca del Autor – Tim Anderson*

*Tim Anderson es un profesor senior de Economía Política de la Universidad de Sidney, y un miembro del directorio de AID/Watch. Realiza investigaciones en terreno sobre sistemas de salud y derechos en el desarrollo.*

# ¿COOPERACIÓN SUR- SUR O HEGEMONÍA DEL SUR? EL PAPEL DE SUR ÁFRICA COMO "SUPERPOTENCIA" Y DONANTE EN ÁFRICA

**Por: Moreblessins Chidause**

## Introducción

Los principios Bandung, justamente ambiciosos en su naturaleza, presentan una ansiada e ideal forma de Cooperación Sur – Sur (CSS) completada con los fundamentos críticos de colaboración, incluyendo interés mutuo, coexistencia pacífica, respeto por la soberanía nacional, no interferencia en asuntos internos, equidad entre sociedades en desarrollo, respeto por la independencia nacional, diversidad e identidad cultural, y contenido local. Con la aplicación y respeto de estos principios, países en el Sur global que han sido explotados por muchas décadas por las ricas y dominantes superpotencias globales, podrán unirse y construir un frente solidario fuerte que pueda fomentar el desarrollo auto-generado y protegerlos del acoso de los antiguos amos coloniales. Dicho frente sería crítico a la hora de reducir el desequilibrio inherente actual del sistema de gobernabilidad global, que constantemente menosprecia al pobre y mantiene permanentemente su estado de pobreza y desigualdad.

Décadas de explotación, marginalización de los pobres, y Ayuda ineficiente (además de otros) han desembocado en el descontento y han desafiado al Sur a idear un esquema alternativo para el compromiso global, de ahí el creciente discurso CSS. La integración regional, (aunque en gran parte infiltrada por donantes utilizando recursos de Ayuda como apalancamiento) es un esfuerzo para construir y fortalecer la aproximación "una-voz". A través de África, la East African Community (EAC), Economic Community of West African States (ECOWAS), Maghreb and Southern África Development Community (SADC) están priorizando este acercamiento, que eventualmente llevaría hacia la Unión Africana, ideal para consolidar, en posición y acción, la voz africana.

A un nivel más internacional, vale notar el reciente ascenso de Brasil, India, China (BRICs) y los grupos indios, brasileros y surafricanos (IBSA). Estos países comparten mucho en común, incluyendo desafíos socio-económicos similares, historia colonial, economías en desarrollo y una posición geográfica y global estratégica. A través de estos bloques, estos países en el Sur están colaborando en un amplio rango de áreas dentro de las que se incluyen ciencia, desarrollo tecnológico, educación, salud, e intercambio cultural. A la fecha, algunas de las iniciativas y beneficios abarcan experiencias colectivas, colaboración tecnológica y económica, posiciones en común en foros internacionales, cooperación trilateral, financiamiento de proyectos para iniciativas como la introducción de una nueva semilla de arroz a Guinea-Bissau, la implementación colectiva de residuo sólido en Haití, la restauración de centros de salud en Cabo Verde y el desarrollo de un complejo deportivo en Palestina (WWICS 2009), entre otras. A pesar de notar algunos desafíos, especialmente en lo que se

refiere a recursos y terreno desigual, estos países están determinados a hacer triunfar el proyecto CSS por un largo tiempo.

Este informe busca interrogar la naturaleza de la existente CSS. Reconoce que el espíritu Bandung es inmensamente noble y está cargado de buenas intenciones. Sin embargo, el informe se pregunta si estos principios son el marco más ideal para lograr la visión de la CSS que busca dar a los pobres un soporte en la arena internacional y fomentar el desarrollo auto-determinado en el Sur. También se cuestiona en qué medida las relaciones sur-sur son realmente iguales y mutuamente beneficiosas y aún más importante que esto, si son en efecto una fuerza para el Sur o de hecho una nueva forma de hegemonía buscando minar aún más las naciones pobres y débiles y consolidar así los actuales desbalances globales. El informe tiene un enfoque especial en el papel de Sur África como mayor partidario de la CSS en el continente y como donante a otros países africanos.

**"El Gran Hermano"**

Sur África es la mayor economía en África, con un Producto Interno Bruto (PIB) de aproximadamente US$467 billones[64] (2007). Creció rápidamente bajo el régimen del apartheid gracias al descubrimiento de vastos depósitos de oro en el siglo XIX en el área de Johannesburgo, comúnmente conocida como "Egoli", el lugar de oro. Sur África está clasificado como un país de ingreso-medio según el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Índice de Desarrollo Humano (IDH). El país sostiene una posición única no sólo en la SADC sino también a través de todo el continente africano y de forma similar a nivel internacional, donde a menudo representa al África. Posee la estrategia económica y el poder militar de África y es políticamente estable, por lo tanto, la responsabilidad de fomentar así como de liderar la CSS en África recaería apropiadamente en Sur África. El resto de los países africanos se ubican en el último lugar de los rangos IDH, tienen pequeñas economías, capacidades administrativas e institucionales severamente débiles, son altamente dependientes de Ayuda extranjera y más de la mitad de su población vive por debajo de los niveles de pobreza, por consiguiente tienen poca esperanza y capacidad de liderar la CSS.

Sur África podría ser para los africanos lo que América es para el resto del mundo – la tierra de las oportunidades. La mayoría de las economías SADC sólo podrían mínimamente, si acaso, aportar contribuciones significativas a la ideal asociación para la CSS sin ser menospreciados o marginalizados por las economías más grandes y fuertes como Sur África. Debido a que se posiciona como la fuerte entre las débiles, el actual marco CSS parece ser más un club para la élite del Sur que una alianza genuina sur-sur, creada para fortalecer al débil.

Las donaciones de Sur África datan desde la era del apartheid cuando brindó Ayuda a algunos países africanos buscando favores y votos dentro de la ONU. Esto se transformó significativamente en la era post-apartheid y más específicamente bajo la dirección del antiguo presidente Thabo Mbeki. Mbeki lideró la Agenda de Renacimiento Africano, en donde buscó

[64] Nota de la traductora: en este artículo se mantiene la acepción inglesa de trillones (millones de millones) y billones (miles de millones).

un novedoso y destacado papel para Sur África fomentando la regeneración del continente africano. El Fondo de Renacimiento Africano (ARF) a través del New Partnership for African Development (NEPAD) ha brindado Ayuda a varios países africanos para el mantenimiento de la paz, el desarrollo tecnológico, la investigación y la educación entre otros; soportes para otros proyectos en las áreas de agricultura, justicia, servicio público, trabajo público, comercio e industria también han sido otorgados.

Debe mencionarse sin embargo que la Ayuda Sur Africana ha sido escasamente coordinada. El país actualmente no tiene un mecanismo formal para coordinar tanto la Ayuda al desarrollo externa como la interna y así, el impacto como las estadísticas son difíciles de rastrear. Las cifras de Ayuda saliente del país han sido estimadas entre 1 y 3 billones de ZAR, (2006), (hasta US$500.000) o aproximadamente el 0.18% de su presupuesto anual. Por otro lado, la Ayuda entrante al país conforma sólo el 1% del presupuesto nacional. Comparado con otros países africanos que dependen de Ayuda al desarrollo hasta en un 50% para completar su presupuesto anual, la Ayuda externa no es un eje central en Sur África.

Además de hacer esfuerzos para ordenar mecanismos administrativos tanto de Ayuda entrante como saliente, el país lidera actualmente debates en la agenda de Efectividad de la Ayuda y se posiciona en los comités técnicos de la Organización para el desarrollo Económico y la Cooperación (OECD). También existe una constante discusión acerca de la creación de la agencia de desarrollo: Agencia para el Desarrollo Internacional de Sur África (SAIDA).

Debido a su economía estratégica y su poder y alcance militar, Sur África ha asumido el papel de “hermano mayor” en África. Sin embargo este papel es altamente reverenciado más desde afuera del continente que desde adentro. La comunidad internacional pone en Sur África constante presión y altas expectativas para liderar y guiar al resto del continente. Se espera que lidere democracia, esfuerzos de seguridad y desarrollo socio – económico. A su vez el país lo ha asumido y ha utilizado esta posición y expectativas para abrir sus alas a lo largo ancho del continente a través de los esfuerzos de mantenimiento de paz en Burundi, Sudan, El Cuerno, DRC y Zimbabwe entre otros. Económicamente, sus operaciones corporativas a través de gigantes mineros como Game, Woolwortgs, Engen, Shop-rite y Anglo American y DeBeers se multiplican a través del continente. En las palabras de Bond y Kapuya, este papel y expansión es debido a que el poder del estado sur africano es usado para lubricar mercados complicados (Bond y Kapuya 2006).

Dependiendo de quién esté hablando, este papel ha provocado varias reacciones, desde arrogante, menospreciable, distante y negligente hasta ejemplar, necesitado y fortalecedor; de esta manera, a diferentes niveles y en diferentes lugares, el papel de Sur África está siendo rechazado o adoptado. La pregunta clave para la mayoría de los africanos es si las corporaciones Sur Africanas están o no abriendo el potencial productivo y comercial de África y si están fortaleciendo el sector privado africano. La literatura que analiza el comportamiento de estas corporaciones y si están actuando o no de forma diferente que las corporaciones trasnacionales (TNCs), indica que no están interesados en el fortalecimiento del sector privado de África y los recursos humanos y que su foco principal se encuentra en la ganancia. Reportes sobre explotación de los trabajadores son lugares comunes, con bajos salarios, trabajadores por contrato y pobres horarios de trabajo, caracterizan las condiciones de trabajo para los empleados de las corporaciones Sur Africana. Casi todos los productos y bienes son

importados como productos terminados desde Sur África, negando la producción local y oportunidades de transformación y también debilitando a pequeños y medianos productores y empresas que no pueden sobrevivir la competencia. Las posiciones gerenciales claves son usualmente ocupadas por surafricanos.

Los intereses de expansión surafricanos no son mejores que los objetivos de explotación de TNCs. Por consiguiente, en África, el papel de Sur África no es siempre tomado positivamente, y dicha visión anula el tan famoso papel de liderazgo que busca forjar una sociedad genuina bajo el espíritu CSS.

La élite africana parece abrazar el papel de Sur África a medida que se beneficia de puestos mejores, educación, compras y servicios a los que comúnmente no tendrían fácil acceso en sus propios países. Los pobres, por otro lado, rechazan este papel pues se sienten explotados, en especial en sus sitios de trabajo, menospreciados y no bienvenidos por los surafricanos y sus corporaciones, tanto dentro como fuera de Sur África, especialmente a medida que las operaciones corporativas se multiplican a través del continente.

La explosión de ataques afro-fóbicos generalmente conocidos como ataques xenofóbicos dentro de Sur África en el 2008 y 2009 en donde mayoritariamente Africanos pobres (Zimbabwenses, Mozambiqueños, Congoleños, Somalíes), en especial aquellos que viven en asentamientos informales y municipios pobres, fueron brutalmente agredidos, dejando más de 70 muertos, son un ejemplo del comportamiento no grato de ciertos sectores de la sociedad surafricana. Los ataques no tuvieron como blanco a ninguna otra raza, a pesar de las inmensas contingencias de blancos, chinos, etc. en Sur África. Esta actitud de "Sur África para los surafricanos" contradice el espíritu constitucional del país, el cual afirma que Sur África es para todos los que viven en ella, por lo que el término "nación arco iris" fue adoptado. Sin embargo, el contexto actual del país mina las nobles intenciones de la Constitución, la cual ha sido enormemente criticada por ser útil únicamente sobre el papel. El gobierno surafricano está próximo a concretar acciones respondiendo a este asunto de xenofobia, ya que los ataques han seguido surgiendo a lo largo del 2009 y hasta el 2010.

Sur África es consciente de la actitud del resto de África frente a ella, a veces descrito como nuevo imperialismo y hegemonía. En el 2004, el gobierno surafricano anunció públicamente su preocupación por que "…muchas compañías sur africanas que trabajan en otros lugares de África se perciben como arrogantes, irrespetuosas, distantes y negligentes en su actitud hacia las comunidades empresariales locales, los buscadores de trabajo e inclusive los gobiernos". Aún así el gobierno surafricano ha empleado esfuerzos mínimos para pulir esta imagen. Como se evidenció en los recientes debates sobre minería, medio ambiente y cambio climático, Sur África parece priorizar su agenda de desarrollo económico sobre los altos costos, tanto internos como externos, de la misma. Dicha agenda sobrepasa por mucho el desarrollo social y la preocupación hacía compañeros africanos y le permite a las corporaciones surafricanas seguir con su comportamiento agresivo hacia países africanos. Una agenda como esta cobra una gran cuota a los pobres de Sur África y al continente entero así como también al espíritu de la CSS.

En su documento "Sur África en África", Adebayo, et. Al, concreta la pregunta fundamental de la naturaleza de la sociedad y el liderazgo que Sur África está buscando, así como la

interacción que tiene y debe promover con sus vecinos y al resto de África. Primero, se cuestionan la aptitud del país para gobernar el resto del continente, dado que el mismo aún no se ha liberado ni ha transformado el legado del apartheid. El apartheid sigue aún profundamente arraigado en la estructura administrativa y operativa del país. Un estudio realizado por el Instituto de Relaciones Raciales Internacionales reveló, en el 2009, que el 60% de la economía del país está aún en manos de los blancos, y un inmenso número de posiciones gerenciales dentro del sector corporativo sigue todavía en manos de los hombres blancos. En el 2009 hubo también huelgas masivas en todo el país acusando a grandes corporaciones de seguir ejercitando "remuneración basada en la raza para trabajo similar", después de 15 años de democracia.

Sin una transformación real de la gente dueña de los medios de producción, los autores argumentan, el apartheid sólo puede ser diseminado a través del continente en el nombre de la expansión del papel del país en África, (Adebajo et tal 2007)

La iniciativa del Empoderamiento Económico Negro (BEE), un programa de acción afirmativa cuyo objetivo es ubicar Surafricanos negros en la actividad económica, ha fracasado funestamente y en su lugar se ha creado un nuevo estrato de élite negra, conocida localmente como los "diamantes negros", un mero remplazo de los blancos ricos marginalizando a la mayoría pobre. Los negros sirven frecuentemente como frente para las grandes compañías de la élite blanca, sin poseer ningún tipo de poder o influencia en la Sur África corporativa y su ampliación a través de África. De esta manera, a no ser por una modernización, la expansión de Sur África por África bajo tal marco regenera colonialismo económico y social y se aparta significativamente del espíritu genuino y la visión del Bandung, a medida que entrega a África de vuelta a las manos de unos pocos blancos elitistas que controlan los recursos y las economías. Claramente, mientras Sur África apunta a jugar un papel clave en la Ayuda al desarrollo y la CSS en el continente africano, no es infundado concluir que actualmente puede no estar preparado para este papel crucial. Sur África necesita transformar y fortalecerse a si mismo primero para asegurar que sus debilidades estructurales no se repliquen en el continente haciendo así más débiles las oportunidades de África por una genuina CSS, como está consagrado en los principios Bandung.

## ¿Hasta qué punto la Ayuda Sur Africana difiere de la Ayuda Occidental tradicional?

Cómo fue mencionado previamente, el papel ya consolidado de gran hermano de Sur África le ha exigido emerger como donante mayoritario en el continente. Aproximadamente 70% de la Ayuda Sur Africana es actualmente dirigida a los estados miembros de la SADC y alrededor del continente, las metas de esta Ayuda: "mejoría general de la gobernabilidad y prioridades locales, tales como prevención de conflictos, mantenimiento de paz, resolución, mediación, reconstrucción post-conflicto e investigación para el desarrollo" (SAIIA, 2008). Por otro lado, la Ayuda tradicional que proveniente de Occidente ha sido inmensamente criticada por ser inefectiva e indeseable, por ser conducida por el donante, y estar atada y relacionada con intereses políticos y económicos estratégicos de los países donantes, en vez de tener en cuenta las necesidades de los pobres. A pesar de décadas de billones en Ayuda, no existe un cambio o impacto positivo ni significativo visible en la práctica.

Por lo tanto están creciendo los llamados por un nuevo marco para asegurar que la Ayuda al desarrollo sea mucho más efectiva de lo que hoy en día es. Buscando ser un donante diferente, Sur África se encuentra bajo la presión de promover un modelo diferente de prestación de la Ayuda e intenta “evitar seguir los pasos tradicionales de la jerarquía donante Norte- Sur, promoviendo compromisos cooperativos con sus socios africanos” (SAIIA, 2008). Esta ambición no es siempre fácil de lograr ya que la habilidad y el aporte surafricano son a menudo más vistos como dominantes, aún cuando los proyectos son compartidos con otros países, indicando que al igual que la Ayuda atada tradicional occidental, los intereses y prioridades del gran hermano a veces si interfieren la prestación de la Ayuda surafricana. Las preocupaciones por la Asistencia Técnica, levantadas por reportes como el “Ayuda Real” de Action Aid, indican que en algunos casos, más de un tercio de la Ayuda al desarrollo es devuelta a los países donantes en forma de Ayuda atada y conocimiento técnicos. Al controlar a los expertos, incluso en proyectos colaborativos, Sur África está desafortunadamente perpetuando el mecanismo de prestación de la Ayuda tradicional de occidental; y tiene que protegerse contra esto si quiere liderar el espíritu de mutuo respeto, bajo los principios de Bandung.

Bajo el amplio marco de gobernabilidad y democracia, prevención y resolución de conflicto, desarrollo socio-económico, integración, asistencia humanitaria y desarrollo de recursos humanos, Sur África ha apoyado un gran número de proyectos en África a través de préstamos, donaciones y otras formas de asistencia financiera y técnica bajo el Fondo Africano de Renacimiento (ARF) liderado por el Presidente Thabo Mbeki. (Ver Tablas 1 y 2)

**Tabla 1. ARF Donaciones – 2004-2005**

| **Donación** | **Valor (R’000)** |
|---|---|
| Proyecto de Fortalecimiento Institucional y de capacidades para el Sur de Sudan | 7,100 |
| Proceso de Paz en Burundi | 10,000 |
| Programa de apoyo público pre-electoral DRC | 3,500 |
| Mujeres Sur Africanas en dialogo | 3,500 |
| Observadores de elecciones parlamentarias en Zimbabwe | 5,000 |
| Reconstrucción y desarrollo post-conflicto RDC | 25,000 |
| **Total** | **54,1000** |

**Tabla 2. ARF Donaciones – 2005-2006**

| **Donación** | **Valor (R’000)** |
|---|---|
| Instituto Africano de Sur África, Comisión en Terrorismo | 1,700 |
| Desarme y elecciones en Liberia | 25,750 |
| Misión de Observación – Comisión Electoral Independiente DRC | 11,000 |
| Asistencia Humanitaria al Sahara Occidental (SADR) | 10,000 |
| Apoyo pre-electoral DRC | 10,000 |
| DPSA | 1,400 |
| **Total** | **59,850** |

SAIIA 2008, tomado de African Renaissance Fund Annual Reports, 2004-5 & 2005-6

Otros proyectos en agricultura, financiación (entrenamiento de los funcionarios del Banco de la Reserva en DRC), soporte educacional y procesos de reforma del sector público, han sido emprendidos a través del continente. El comercio, por otro lado, aunque a menor escala, es también otro factor que contribuye a la Ayuda al desarrollo en África. Sur África es el mayor comerciante para muchos de los países africanos, especialmente en la región de SADC.

A pesar de los desafíos de una débil capacidad de entrega de la Ayuda, estructuras e impactos, Sur África está esforzándose para ser un mejor socio de Ayuda al desarrollo. También debe ser recalcado que se necesita hacer más para cimentar estos esfuerzos y potenciales para una genuina CSS. El propuesto establecimiento de una agencia de Ayuda y el papel activo que el país está tomando en las plataformas de Efectividad de la Ayuda de la OECD, son iniciativas positivas para asegurar que su Ayuda se desempeñe mejor y esté alineada con los principios de armonización, apropiación, alineación, y gestión por resultados, de la Declaración de París.

En este momento, debido a la previa e inmensamente descoordinada estructura de la Ayuda Sur Africana, una imagen más clara del adecuado impacto y funcionamiento de la Ayuda está faltando. Por ejemplo, el total exacto de cifras y tipos de proyectos específicos, intereses de los préstamos y pagos están faltando. Los varios departamentos gubernamentales parecen haber tenido discreción para focalizar y fundar proyectos con poca coordinación con el resto del gobierno sobre los progresos alcanzados, reportes y valoración de impactos. El partido gobernante acordó incrementar la Ayuda al desarrollo en el 2007 a un rango de 0.2 a 0.5 % del PIB (SAIIA 2008). Es probable que un mejor impacto sea alcanzado con el establecimiento de la ya propuesta Agencia de la Ayuda, ya que la distribución y el manejo de la Ayuda serían más coordinados. Sin embargo, en el presente aún no es claro si Sur África va ha sujetar su ayuda a otras condicionalidades, más allá de la asistencia técnica. Dado que Sur África está bajo la constante presión de desarrollar sus propios recursos humanos y ahondar sus intereses estratégicos, es muy probable que su Ayuda pueda permanecer aún con ciertas condicionalidades.

## ¿Siguiendo a otros socios Sur-Sur?

A un nivel más amplio, la Ayuda al desarrollo dada por otros aportantes de la CSS tales como China, India y Brasil, es mayor y más competida que aquella brindada por Sur África. Por ejemplo, las motivaciones de la Ayuda china no han venido disfrazadas en la asociación y el lenguaje de la CSS. Tal como es mencionado por Davies y Jansson en el artículo: “Están los gobiernos Africanos listos para China”, la necesidad de materias primas y la búsqueda de nuevos mercados son las mayores razones de China para comprometerse con África. El comercio Chino con África ha ido creciendo, por ejemplo aumentó a un record de US$106.84 billones en el 2008, subió un 45.1% desde el 2007 (China Daily) como resultado del desencadenamiento de la política China-África y la cumbre África-China en el 2007, en donde casi todos los jefes de estado africanos la adoptaron como un “bienvenido alivio” frente los tradicionales donantes occidentales.

La agresiva política externa China enfatiza en los nexos comerciales y el acceso seguro a los bienes que requiere para alimentar su crecimiento económico. Su involucramiento con África es, inflexiblemente, a través de “tres vectores de flujo comercial, inversión extranjera directa,

transferencia tecnológica y de Ayuda" (Davies y Jansson 2008). El discurso China-África permanece como un terreno de debate, con la élite africana habiendo adoptado la "Política de mirar al Este" como una manera de contrarrestar la Ayuda tradicional de occidente. La sociedad civil, por otro lado, ve esta relación como una relación corrupta que beneficia únicamente a la élite africana a través de tratos mezquinos. Esta élite, también ha escogido interpretar y acoger la ayuda china, como una ayuda sin condicionalidades en la medida en que prefiere ignorar asuntos internos y violaciones de derechos humanos para el gran alivio de aquellos en el poder.

Mientras esto se relaciona, también directamente, con los principios Bandung de respeto por la soberanía nacional y la no interferencia en asuntos internos, Sur África en los años recientes ha sido objeto de fuertes críticas por abrazar estos mismos principios y adoptar un acercamiento diplomático callado en el asunto de Zimbabwe. La sociedad civil en el sur del África afirma que la crisis Zimbabwense ha prolongado innecesariamente el sufrimiento, la muerte y la violación de los derechos humanos de millones de Zimbabwenses porque Sur África, el mediador principal, ha escogido no interferir en asuntos internos críticos debido a su búsqueda por hallar una "solución sostenible" para Zimbabwe, debilitando el verdadero espíritu de compañerismo y buena vecindad. Un buen vecino y socio, sin embargo, no puede sentarse y ver como su hermano sufre y muere, sin ofrecerle una mano, solamente porque no se puede involucrar en asuntos internos. El principio de la no interferencia, subestima el espíritu comunitario de África, la unidad y Ubuntu y, por extensión, el espíritu de la CSS y Bandung. Sur África también ha sido criticada en su relación con Angola, donde el hambre por el petróleo Angolés, la ha llevado a ignorar la violación de los derechos humanos en el país como si buscara "primero petróleo, y después derechos humanos" (Mail&Guardian 21 – 27 August 2009), lo que evidencia que está adoptando una posición parecida a la de China.

Por otro lado, en la política exterior India y en su compromiso con África, también está estipulado claramente que está motivado por las siguiente siete variables claves: "La búsqueda de India de autonomía estratégica, su aspiración por la transformación de su estatus, su deseo por jugar un papel en el diseño del sistema global, su necesidad de acceder a regímenes con tecnología negada, su hambre de energía, sus imperativos regionales, su búsqueda por un rol continental y su política de Diaspora" (Sahni 2007). Claramente, entre aquellos lideres de la CSS, India y China están en la misma página y con las mismas ambiciones, mientras que la posición de Sur África parece desenfocada, por un lado asume la inclinación China, pero por otro lado intenta comprometer a sus amigos africanos en una asociación basada en la igualdad. Esto es un dilema que se debe a la diferencia de niveles de desarrollo evidentes a través de la región SADC y el resto de África.

El terreno en la plataforma de la CSS, es también desigual y desfavorable para Sur África y África, que no es tan fuerte ni económica ni políticamente como para sostenerse en igualdad de condiciones con sus compañeros de la CSS como India, China y Brasil. Por lo tanto, a pesar de su potencial para una mejor colaboración, la actual plataforma de la CSS se encuentra estropeada y necesita ser fortalecida para asegurar que sus socios puedan adoptar la agenda de CSS de manera equitativa y evitar la futura discriminación de los miembros más débiles y que por consiguiente la formación de una nueva hegemonía sureña disfrazada bajo una pseudo agenda para la asociación CSS.

Aún más, los socios en la CSS tienen mucho que aprender el uno del otro, por ejemplo, de la agenda de desarrollo social inclusivo de Brasil con su mezcla de "políticas sociales delicadas y económicamente progresivas, que han madurado con el tiempo a un modelo de desarrollo exitoso" (Mail & Guardian 21-27 August 2009). Este modelo tiene potencialmente mucho que enseñar y transferir a África y en especial a Sur África que está calificada entre las principales en el índice de inequidad global. La política de "Cero hambre" del Presidente Lula da Silva está combatiendo exitosamente el hambre y la malnutrición, con el propósito final de empoderar a los necesitados y finalmente integrarlos a la economía formal. Esta es una medida que Sur África necesitaría adoptar desesperada y urgentemente. El crecimiento sostenido de la economía de Brasil ha traído confianza al mercado, que se ha mantenido con capacidad de reaccionar ante el crujido global. En Brasil, el número de personas que viven con menos de US$1 diario bajó en un 21%, pasando de 15.4 millones a 11.3 millones entre 2003 y 2008 (M&G, 2009). Evidentemente, este caso presenta muchas enseñanzas para que Sur África y África adopten el espíritu Bandung. El desafío es para que los socios de la CSS aprendan e implementen estás lecciones entre sí para lograr un mejor sur.

Una definición simple de "colaborar" es "trabajar unidos en una actividad o proyecto", lo que supone una visión y una agenda en común para las partes involucradas y una inherente disposición y capacidad para trabajar hacia el logro exitoso de esa meta. El término también asume que las partes tienen la misma capacidad para contribuir a la actividad sin que uno domine al otro. Sin embargo, en un mundo donde es el capital el que manda, donde el terreno permanece inequitativo, donde la competencia y la presión se adentran, el espíritu de Bandung es comúnmente desafiado, a medida que cada uno intenta posicionar sus prioridades e intereses estratégicos, haciendo la visión Bandung más escurridiza.

El concepto africano de *Ubuntu* parecería el acercamiento más propicio para alcanzar la visión que Bandung propuso originalmente. Ubuntu se afinca en la noción de compartir equitativamente entre todos y en la responsabilidad colectiva de la sociedad. El desafío está en qué medida están o estarían los pioneros de la CSS dispuestos a adaptar el verdadero espíritu de colaboración incrustado en el concepto Ubuntu. Tal y como se presenta, este es un desafío para lograr, ya que es un secreto conocido que las ambiciones de algunos de los así llamados pioneros de la CSS, tales como China e India, conducidos por su política externa, son: la fuerte búsqueda de autonomía estratégica, el deseo de jugar papeles claves en el diseño del sistema global y el acceso a recursos internacionales y más específicamente africanos. En África, Sur África busca tener un rol de dominio continental.

En el libro "Los Arquitectos de la Pobreza", Moelesti Mbeki lamenta que la élite en África (siendo Sur África la mayor nación elitista) sea responsable de diseñar y mantener la pobreza y la explotación en el continente Africano. Con los interés económicos propios ¿en qué medida puede Sur África repartir su ayuda y promover lazos más cercanos con el resto de África, así como con los principios Bandung?

## Conclusión

No hay duda de que es requerido un marco alternativo de colaboración, para el beneficio de los pobres, para contrarrestar la existente naturaleza de explotación de los acuerdos Norte-Sur.

La CSS es una de dichas iniciativas. Bandung es indudablemente una noble intención, una que puede ser utilizada como punto de partida para una CSS genuina para un Sur mejor; sin embrago, después de más de 50 años desde su concepción, debe evolucionar hacia una agenda de desarrollo más relevante y actualizada. Necesita elaborar más asuntos críticos, incluyendo medio ambiente y cambio climático, justicia de género, derechos humanos, efectividad de la Ayuda, y presentar acciones más prácticas y concretas para ser adoptadas e implementadas por los miembros. También necesita abordar el asunto del bache de recursos para asegurar que sus esfuerzos den frutos. Más importante aún, debe desarrollar un marco claro para involucrar a los socios más débiles y asegurarse de que no se convierta en un club de élite sureña. El Sur necesita participar en la agenda global como un socio igual al Norte y debe otorgarse a sí mismo la responsabilidad de desarrollar tal condición. Esfuerzos constantes hacía este sueño y visión son elogiados, pero se necesita hacer mucho más, por ejemplo, construir capacidades humanas y administrativas y controlar sus propios recursos, entre otras, antes de lograr un progreso significativo.

Por su parte, en el continente africano, Sur África podría estar bien posicionada para tomar un papel de liderazgo como socio y donante de la CSS, sin embargo, evidentemente necesita primero evolucionar desde su actual retorcido modelo de desarrollo económico, heredado de la era apartheid, y edificar su débil capacidad institucional, antes de desencadenar su papel y presencia a través de África. Su fracaso para ejecutar cambios estructurales profundos, compromete sus alcances en la CSS toda vez que es generalmente percibido por sus compañeros africanos, como un hermano mayor arrogante que busca desatar una nueva ola de imperialismo en el continente.

**Bibliografía:**

*Adebajo et tal*. "South África in África, the post-apatheid era", University of KwaZulu Natal Press, 2007

Bond Patrick and Kapuya Tapera, "Arrogant, disrespectful, aloof and careless" South African Corporations in África, Openspace 2006

China Daily, "China-África trade uo 45% in 2008 to $107 billion", 15 Feb, 2010

Davies Martyn and Jansson Johanna, "Are African governments ready for China", Openscape, 2009

Mail & Guardian, "Oil first, human rights later, South African is drumming up business deals in Angola despite a record of recent abuses there", August 21 to 27, 2009

Mail & Guardian " How Brazil beats poverty trap" South África can learn from the successes achieved by good planning and leadership", August 21-27, 2009

*Mbeki Moeletsi,* "The architects of poverty: Why African Capitalism needs changing", Pcador África, 2009

*Sahni Varun,* "India's foreign policy: key drivers" in South African Journal of International

Affairs, Volume 14, Issue 2, Winter/Spring 2007, Special Issue: India in África

SAIIA, South African Institute of International Affairs, "Emerging Donors in International Development Assistance: The South África Case", 2009

*Woodrow Wilson International Centre for Scholars* "Emerging Powers: India, Brazil and South

*Acerca de la autora – Moreblessings Chidaushe tiene un interés especial en temas de Ayuda, ella es la antigua Coordinadora del Proyecto Africano de la Red Realidad de la Ayuda. Ha trabajado para organizaciones internacionales de Ayuda incluyendo DANIDA/Embajada Danesa, AFRODAD y la Ayuda de la Iglesia Noruega. Ella tiene un Grado de Maestría en Desarrollo Internacional de la Universidad de Bath. Moreblessings esta trabajando actualmente como una de las Asesora/gerentes de la oficina para el sur del África de la Ayuda de la Iglesia Noruega, basada en Pretoria, Sur África. Ella escribió este artículo a título personal.*

# EVALUANDO EL CRECIENTE PAPEL E IMPACTO DE CHINA EN EL DESARROLLO DE ÁFRICA. UNA PERSPECTIVA AFRICANA

**Por: Afrodad**

## Introducción

Acuerdos de cooperación económica, en particular para promocionar el comercio intra-Sur, han sido la figura por mucho tiempo de las relaciones entre países del sur. El resurgimiento del comercio sur-sur en la última década (después de hacer una pausa en los primeros años de la década de1980, debido a una aguda contracción de la economía global asociada con las subidas de los precios del petróleo y la consiguiente crisis de la deuda, particularmente en Latinoamérica y África) ha visto la aparición de economías como la China.

Las relaciones China-África se han vuelto objeto de mucha especulación y controversia en los últimos años. En enero del 2006, China anunció su deseo de incrementar la cooperación con los países africanos estableciendo la Política China para África *China's African Policy*, un documento que intenta guiar las relaciones con el continente a través de la continuación de lo que llama "una estrategia no intervencionista y no ideológica." Prevé fuertes lazos con África incluyendo incremento del comercio, más Ayuda, y más alivio de deuda. Durante el Foro sobre Cooperación China-África (FOCAC) en el 2006, el presidente Hu, también se comprometió a construir un centro de conferencias para la Unión Africana para "apoyar los esfuerzos africanos de fortalecerse a través de unidad y apoyo a los procesos de integración africana"[65]. El aniversario número 50 del establecimiento de lazos diplomáticas entre China y los países africanos, en el 2006, redobló el foco sobre el papel de China en África, el cual se ha vuelto el centro de serios análisis y debates como nunca antes.

## China en África

En creciente perfil de China como donante en África ha posicionado firmemente el tema de la infraestructura en la agenda de desarrollo. Esto particularmente en países asolados por la guerra como Angola y la República Democrática del Congo (DRC), que a pesar de su riqueza en recursos, son sub-desarrollados y necesitan tal infraestructura para revitalizar sus economías.

Más precisamente, la Ayuda China al desarrollo o trueque comercial con África, ha sido en las áreas de cooperación a transporte, comunicación, conservación de agua, electricidad, tecnología y gerencia. Usualmente estos proyectos son asumidos por las empresas propiedad

[65] FOCAC(2006) China's African Policy: FOCAC:http://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/zt/zgdfzzcwj/ t230479.htm

del estado chino, en la línea de estrategia de "salir afuera"- dirigida por el gobierno chino para promocionar la internacionalización de sus compañías.[66]

A través de la estructura de préstamos concesionales del Exim Bank de China, financiación substancial ha sido asignada para restaurar y construir edes de infraestructura en muchos países africanos. Tal y como observó correctamente Lucy Corkin[67], la Ayuda al desarrollo de China en África, en forma de infraestructura, presume una larga historia que data de la línea ferroviaria en Tazara, completada y dada al gobierno Zambiano en 1976. El compromiso actual de China con África, aunque más comercial en su naturaleza, no tiene un enfoque menor en desarrollo y rehabilitación de infraestructura.

En el 2000, un nuevo foro de cooperación China-África acordó un programa económico y social conjunto, que esta basado en la definida doctrina del desarrollo, "los cinco principios de coexistencia pacífica"; esto es: "ganancia-ganancia", "no interferencia", "respeto por la diversidad", "desarrollo económico" y "soberanía". En la Conferencia Sino-África de diciembre del 2003, China canceló US$10 billones en deudas de países africanos, mucho antes de que el G8 comenzara a debatir su famoso alivio de deuda multilateral (MDRI) en el 2005.

Como anota Xinhua (2007), durante la reunión anual del Banco de Desarrollo Africano, en mayo del 2007 en Shangai, el Consejo Estatal Chino aprobó la creación del Fondo de Desarrollo China-África por US$5 billones[68], para ser administrados por el Banco de Desarrollo Chino dirigido a proveer capital para las empresas chinas comprometidas con desarrollo, inversión, y actividades económicas y comerciales en África. El fondo también provee apoyo a los países africanos para los sectores de agricultura, manufactura y energía, así como ayuda para infraestructura urbana e industrias extractivas.

## Beneficios de China

La actual sociedad China-África, que está marcada por el creciente poder chino en las esferas geopolítica y económica, ha sido descrito por algunos como un nuevo caso de colonialismo, en donde los países africanos proveen sus materias prima a China mientras esta última manda sus bienes manufacturados a África bajo el paradigma de libre comercio. Las alarmas que están sonando en varios círculos políticos, la comunidad académica y los grupos activistas emanan de lo que parece ser la duplicación china del mismo modelo económico destructivo social y ambientalmente, que ya sigue el Occidente. La carencia de puntos de referencia sobre la inversión y financiación de desarrollo chino es verdaderamente preocupante. Pero muchos

---

[66] De acuerdo con el sitio Web del Exim Bank Chino, los proyectos considerados por le gobierno chino como prestamos concesionales son infraestructura, de naturaleza industrial o que son para beneficiar el bienestar social. Los proyectos también deben "buenos beneficios sociales". Ver: http://english.eximbank.gov.cn/business/government.jsp [07-09-2007]

[67] Interviews with Lucy Corkin, former Projects Director at Centre for Chinese Studies, Stellenbosch University, South Africa. see also her article in Corkin, Lucy, (2006) "Chinese Multinational Corporations in Africa" *Inside AISA*, October – December, pp. 10

[68] Nota de la traductora: en este artículo se mantiene la acepción inglesa de $US billones (miles de millones) y US$ trillones (millones de millones).

están cuestionando también si las preocupaciones levantadas son genuinamente por África y el bienestar de su gente o si se trata de hecho de proteger los intereses de Occidente en la región.

La competencia por África es ciertamente debida, en gran parte, a las mismas causas del enredo europeo del siglo XIX por África. China se está transformando en una de las mayores potencias económicas y comerciales del mundo. Está licitando la mayoría de los contratos para los principales proyectos de infraestructura en Occidente, proveyendo préstamos suaves y otros incentivos para reafirmar sus ventajas competitivas. El Foro Económico Mundial del 2006, que tuvo un panel sobre el comercio chino con África, reconoció que China está a punto de convertirse en el tercer socio comercial más grande de África.[69]

La aguda y acelerada demanda de energía doméstica en China, combinada con la decadente producción de petróleo doméstico y la insuficiente producción de carbón, ha estimulado a Beijing a perseguir fuentes estables de combustible de hidrocarburos en el extranjero. Se espera que el consumo de petróleo chino se incremente un 10% por año desde los 80's, mientras se pronostica que sus importaciones de petróleo y gas se incrementaran del actual 33% del total de su demanda en estos dos rubros al 60% para el 2020.[70] La Corporación Nacional de Petróleo China ha invertido billones de dólares para tomar el control de la producción petrolífera de Sudan, estimada en 15,000 barriles por día y en crecimiento. En enero del 2006, otra compañía china estuvo de acuerdo en pagar US$2.3 billones a cambio de un porcentaje significativo en un campo petrolífero de Nigeria. Sur África y Zimbabwe, siguen siendo las mayores fuentes de minerales de platino y hierro de Beijing[71]. Beijing está invirtiendo en muchas áreas de África, desde refinamiento petrolífero en Sudan hasta una inversión compartida de ferrocromo en Sur África.

Mientras tanto, para China, comprometer a África es una forma de lidiar con los desafíos de empleo en casa. La reportera de *Granta,* Linsey Hilsum, hizo una conmovedora conclusión en su artículo "We Love China", escrito después de haber visitado África Occidental, concluyó "Parece que África mira a China y ve éxito. Los chinos han sacado a 400 millones de persona de su propia población de la pobreza en la últimas dos décadas". Al tiempo que nadie forzó al gobierno chino a tener elecciones o a permitir a sus oponentes comenzar un periódico.

"Muchos líderes africanos amarían hacer a sus oposiciones lo que los chinos hicieron a las de ellos en la Plaza Tiananmen, pero si quieren dinero de Ayuda Occidental, deben tolerar condiciones occidentales."[72] En Angola, la construcción de una gran carretera ha traído al país a más de 700 trabajadores chinos, y en Zambia la población china creció de 300 en 1991 a 3,000 en el 2006, a medida que los proyectos chinos se incrementaban". [73]

---

[69] Foro Económico Mundial (2006): http://www.weforum.org/en/index.htm
[70] Peter S. Goodman, "China Invests Heavily in Sudan's Oil Industry," The Washington Post, December 23, 2004, at http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A21143-2004Dec22 (August 22, 2005).
[71] Jaffe, Amy & Steven Lewis, (2002) "Beijing's Oil Diplomacy" *Survival*, 44(1), Spring, pp 115; Naidu, Sanusha & Martyn Davies (2007) "China Fuels its Future with Africa's Riches", *South African Journal of International Affairs*, 13(2), Winter/Spring, pp. 80
[72] Hilsun Lindsey, "We love China", *in www, granta.com*
[73] Manji, F and Marks, S eds. (2007) African Perspectives on China in Africa, Fahamu, Nairobi p114

Para la mayoría de los inversionistas chinos, la principal razón para fortalecer sus actividades en África es sortear la competencia en su propio mercado interno y bajar costos de producción a niveles aún más bajos que en la China. En Zimbabwe las minas chinas e indias están empleando gente con contratos de corto plazo y, en algunos casos, trabajadores de Zambia son forzados a firmar papeles, antes de meterse bajo tierra, para declarar que están trabajando bajo su propio riesgo de tal manera que pueda no haber compensaciones en caso de accidente.[74]

África es cada vez más un mercado importante para exportaciones chinas y una buena incubadora para corporaciones trasnacionales propiedad de estado chino (TNC). De hecho, de acuerdo con la información del comercio chino, la mayoría de economías africanas ya importan más de China que lo que exportan hacia esta. En el sector de construcción, Angola es un mercado particularmente favorable para las TNC chinas, ya que Angola necesita inversión extranjera significativa y hay relativamente poca competencia. Como resultado, las firmas chinas han encontrado tratos rentables.

Toda la idea china de las relaciones China-África parece estar conducida por la necesidad de nuevos mercados y oportunidades de inversión; recursos de seguridad; necesidad de diplomacia simbólica, Ayuda al Desarrollo y cooperación; y el forjamiento de socios estratégicos. No es un secreto que China es la economía de más rápido crecimiento en el mundo, con un inmenso apetito por recursos naturales y materia prima baratas y en busca de mercados para sus crecientes industrias y empresas. Los grandes intereses en energía, comercio, política, diplomacia y hasta militares de China en África amenazan con subestimar los esfuerzos americanos y europeos de promover sociedades "pacificas, pluralistas y prosperas" en la región.

## ¿Beneficios para África?

Irónicamente, pareciera que el apetito de China por recursos naturales se ha vuelto una bendición para África; después de todo, la demanda china por materias primas ha contribuido significativamente a las exportaciones africanas. Entre 1996 y el 2006, las exportaciones de la región se elevaron de US$86.3 billones a US$172.4 billones, un incremento del 99.7%. La exportación de materias primas a China sumó el 21.2% o US$18.2 billones del total del valor de las exportaciones mencionadas. En el período del 1996 al 2005, China le compró a África materiales crudos por un valor acumulado de US$40 billones.[75]

China está ganando también, importancia como fuente Inversión Extranjera Directa (FDI). Los flujos de capital chino para proyectos de excavación son todo menos caros, comparados con la inversión masiva de las firmas globales líderes, sin embargo, los gobiernos africanos son bien conscientes que China está preparada para ofrecer muchos inciertas o pequeños retornos.

La demanda china por recursos ha dado como resultado ganancias en el producto interno bruto (PIB) de muchos países africanos. El PIB real del África Sub-Sahariana se incremento en un

[74] 'Zambians Wary of 'exploitative' Chinese Employers', *IRIN*, 26 November 2006.
[75] Sautman, Barry and Hairong, Yan (2007), Friends and Interests: China's Distinctive Links with Africa in African Studies Review, Vol 50 No 3, December 2007

promedio de 4.4% en el 2001 -2004, comparado con el 2.6% de los tres años previos. En el 2005 la economía de África creció un 5.5% y se comportó aún mejor entre el 2006 y el 2009[76]. Firmas chinas están construyendo carreteras, rehabilitando infraestructura y trayendo sistemas de comunicación inalámbrica donde línea terrestres no han funcionado, en especial en las áreas rurales. China ha educado a miles de estudiantes universitarios africanos y manda a cientos de sus profesionales a África.

Como resultado de los vínculos de comercio intensificados con China, África ha disfrutado de mejores términos de comercio, incremento del volumen en exportación e ingresos públicos más altos.[77] Observadores sugieren que China ha invadido el dominio tradicional de influencia y control sobre las economías africanas de las Instituciones Financieras Internacionales, a través de términos de crédito menos estridentes. Una meta importante de los programas chinos de alivio a la deuda es restaurar la dignidad del crédito africano, y así incentivar nuevas inversiones y elevar el potencial económico. Los términos flexibles del crédito chino debilitan el control tradicional de Occidente sobre la política y los asuntos domésticos de las naciones deudoras.

Escasamente ha existido una inversión tan rápida e intensa en infraestructura en África, como pasa actualmente con los chinos. La China se compromete mayoritariamente en infraestructura para extracción de recursos, telecomunicaciones y transporte. En la medida en que los negocios son operados a base de trueque[78], la transparencia financiera es difícil de establecer. Tomemos el *Angola Mode,* donde los fondos no son directamente prestados al país receptor, sino que el gobierno chino asigna los trabajos de construcción a una compañía constructora china, que usualmente recibe apoyo de crédito del Exim Bank chino, después de la aprobación del país receptor. Luego, a cambio de la provisión de infraestructura, el gobierno prestatario dará a una compañía china operando en el área de recursos naturales (más que todo petróleo o minerales) el derecho de explotar esos recursos naturales a través de la adquisición de participación accionaria en la Compañía Nacional de Petróleos o a través de la adquisición de licencias de producción del estado anfitrión. Este fue el caso de Gabón, donde Sinopec entregó un nuevo contrato de por vida sobre un par de pozos petrolíferos secos y abandonados por Total y Agrip.

En el 2006, China proveyó US$ 2 billones para restaurar Kaduna, la deteriorada refinería de petróleos, en Nigeria. La decisión de Minmetals de comenzar excavación mineral de hierro en la remota región de Belinga en Gabón, vino después de que el gobierno local hubiera intentado por años atraer a nuevos inversionistas. Lo mismo pasa con Zambia, donde la mina de cobre de Chambishi fue cerrada en 1988 debido a la producción decadente. Además de las ganancias directas, los países africanos también ganan indirectamente. El crecimiento económico de

[76] The Economist (2006) "Never too late to Scramble", 26th October 2006. www.economist.com/world/africa/displaystory.cfm?story_id=8089719>

[77] Goldstein, A; N. Pinaud; H. Reisen, and X. Chen (2006). The Rise of China and India: What's In It for Africa? OECD Development Centre, Paris.

[78] Comerciar bienes y servicios sin el uso de dinero.

China le ha facilitado a África la mejoría en los precios de materias primas, ya que China no se restringe a pagar por estas lo acordado en las reglas de la OMC.[79]

En cuanto al asunto de "sustentabilidad de la deuda", China se ha convertido, por un amplio margen, en el mayor acreedor del grupo de "nuevos" donantes activos en África. Donantes "antiguos" acusan a China de "montarse libremente" en los esfuerzo de desarrollo desplegados por la comunidad internacional y perjudicar la sustentabilidad de la deuda en los países de bajos ingresos (a pesar del hecho de que China también ha entregado alivio de deuda). Por esta razón sus competidores en el Occidente han argumentado que la corrupción está en aumento, la ya dañada democracia, y la tolerancia de la deuda debilitada por las prácticas financieras de China, aún así, investigación empírica ha demostrado que China tiene un impacto positivo en la tolerancia de deuda a través de la estimulación de exportaciones, infraestructura, investigación y GNP.[80]

## China en gobernabilidad y democracia

Para la mayoría de los países africanos que parecen estar más preocupados por deshacerse de la interferencia Occidental en sus asuntos domésticos y preservar su soberanía nacional, China parece ser una alternativa a las prescripciones económicas occidentales que están casadas con ayuda condicionada y la innecesaria interferencia extranjera, la cual parece continuamente perturbar su soberanía nacional. La política de no interferencia china en los asuntos de gobierno y derechos humanos de estos países, parece ser la que atrae más factores atractivos que cualquier otra cosa.[81]

En general, China tiene un record de derechos humanos desastroso. A través del tiempo diferencias entre China y democracias occidentales dotadas de respeto por los derechos humanos y los derechos básicos políticos y civiles se agudizarán. Por ejemplo, en septiembre del 2004 el Consejo de Seguridad de la ONU pasó la Resolución 1564 que condenó la matanza masiva de civiles en la región de Darfur pero estuvo a punto de imponer sanciones petroleras si Khartoum no actuaba para detener la matanza. China se abstuvo de votar y amenazó con vetar cualquier otro futuro movimiento para imponer sanciones.[82] El gobierno chino ha promovido activamente un modelo de desarrollo económico estilo-chino para los países africanos, basado en un sistema restringido de mercado obligado por la prioridad central de mantener un gobierno totalitario de un solo partido. Muchos regímenes autoritarios africanos, desesperados por vigorizar sus ajadas economías mientras se mantienen aferrados al poder político, parecen encontrar en el modelo de desarrollo económico y de reformas chino, un

---

[79] On China's impact on international oil prices, see: OECD, Oil Price Developments: Drivers, Economic Consequences and Policy Responses, OECD Economic Outlook n° 76, OECD, Paris; African Development Bank Group (2006), High Oil Prices and the African Economy, Concept paper prepared for the 2006

[80] Helmut Reisen, "Is Chain Actually Helping Improve Debt Sustainability in Africa?" in G24 Policy Brief No. 9

[81] Tjønneland, E, Brandtzæg,B; Kolås,A, and Le Pere,G (2006) China in Africa. Bergen: Christian Michelsens Institute

[82] Wang, Jian-ye (2007) "What drives China's growing role in Africa" (Working Paper) *IMF* Working paper

modelo preferible al del mercado libre y las políticas representativas de gobierno promocionadas por Estado Unidos (USA) y la Unión Europea (EU).[83]

En la mayoría de las regiones de África, en donde el resentimiento hacia el occidente prevalece, China es percibida por los gobiernos como el nuevo “mesías económico”, un nuevo inversionista y un nuevo amigo, en un mundo donde hay un creciente malestar por lo que los gobiernos africanos perciben ser una actitud *paternalista* de Occidente. China actualmente está tomando gran ventaja de este creciente resentimiento Del Norte y se está presentando a sí mismo como una alternativa.[84] China ha ofrecido ayuda sin insistir en pesadas condiciones como si hacen los donantes occidentales. Esto es música para los oídos de las naciones africanas, quienes por mucho tiempo han protestado ante la hipócrita insistencia de los países occidentales en que las naciones africanas tienen que abrir sus mercados mientras las naciones occidentales subsidian fuertemente a sus propios sectores agrícolas y mantienen barreras con aranceles prohibitivamente altos.

También es cierto que el interés chino en África le ha dado a las naciones africanas más opciones para negociar mejores acuerdos comerciales con competidores occidentales. Las corporaciones occidentales y los gobiernos enfrentan ahora competencia, esto le puede otorgar a los estados africanos más espacio para maniobrar y una alternativa para aceptar los dictámenes de las IFI. En el pasado, países africanos tenían que aceptar los pobres acuerdos que los países occidentales les imponían. En términos de política global, muchos africanos ven ahora en China un aliado potente en un mundo donde los intereses africanos son o ignorados o desechados por las grandes potencias.

Un área de preocupación expresada por la sociedad civil y los movimientos sociales africanos en consideración a las relaciones Sino-África es el miedo al resurgimiento del problema de deuda que por años ha derribado colegios, clínicas y hospitales. China todavía no es lo suficientemente trasparente sobre el tamaño y ritmo de los préstamo preferenciales y comerciales a África, como para permitir un seguimiento a la deuda acumulada causada por China. La transparencia no es un interés chino, ya que invita a la “crítica feliz”.[85]

Aunque China revisa la viabilidad de proyectos e insiste en la producción de un plan de pago creíble por parte de los países receptores, antes de cualquier avance del préstamo, estos son hechos sin necesidad de consultar con organizaciones civiles. Para China los negocios son hechos con base en una relación de gobierno-a-gobierno sin importar el impacto que pueda tener ahora o en el futuro en los ciudadanos del común.[86] Esto, definitivamente no distingue a China del “pecado” de las instituciones de Bretton Woods, de conspirar con los gobiernos africanos para agredir a sus ciudadanos con penurias asociadas con programas de ajuste estructural y préstamos irresponsables.

---

[83] See China's Influence in Africa: Implications for the United States at www.heritage.org/about/staff/Peterbrookes
[84] Muchena Deprose (2006) “The China Factor in Southern Africa: New Partner or Patron” in Osisa (2006) ed. Alice Kwaramba Open space Vol. 1, no. 4, www.osisa.org/node/2086
[85] Ibid
[86] Mutasa, C. (2009) ‘Aid Effectiveness and the Question of Mutual Accountability’ in Abbas, H & Niyiragira, Y (2009) Aid to Africa-Redeemer or Coloniser?, London, Pambazuka Press.

El apoyo ideológico de China a déspotas africanos de alguna manera les da legitimidad e influencia en las Naciones Unidas (ONU) y en otras arenas internacionales. Esto ayuda a quitar presión por parte de las democracias Occidentales en asuntos de derechos humanos, apertura económica y libertades políticas. Al mismo tiempo, cuando sirve intereses chinos, el consuelo de Beijing es que serían *líderes de la junta* y rebeldes intolerantes *iliberales* que quieren más poder y atrasarían reformas políticas en democracias inmaduras. Por ejemplo, China provee las necesidades militares de Mugabe sin interferir en sus "asuntos internos" y elogia a Mugabe como "un hombre de grandes logros, devoto de la paz mundial y un buen amigo del pueblo chino."[87] En el 2004, a pesar del embargo de armamentos que USA y la Unión Europea impusieron en contra de Zimbabwe, China vendió a Zimbabwe aviones de combate y vehículos militares por US$ 200 millones.[88] En adición, China proveyó un artefacto para interferencias de radio que fortalecía a los militares y que el gobierno de Harare utilizó para bloquear trasmisiones de reportes anti-gobierno por parte de los medios independientes, durante la campaña electoral para el parlamento en el 2005.

**Convergencias y divergencias entre la agenda internacional de desarrollo y el involucramiento de la China**

Mientras la expansión de China en África ha sido bienvenida por cierto número de países africanos como una fuente menos intrusa de financiación, donantes tradicionales y grupos de sociedad civil argumentan que podría frustrar los esfuerzos por construir consensos internacionales sobre reforma, rendición de cuentas y transparencia, y regular los proyectos de agencia de crédito de exportación que pueden deslizar a África dentro de una nueva trampa de deuda y degradación ambiental.

Dentro del marco de CSS la asistencia de China va más allá del concepto de Ayuda o AOD como la definen los donantes tradicionales; esta incluye varios tipos de cooperación económica y política, tales como Ayuda, préstamos, créditos de exportación, comercio e inversiones, algunos son equivalentes al concepto de AOD mientras otros no lo son.

China también está utilizando alivio a la deuda como parte de su paquete de Ayuda a África. Desde el 2000 ha dado pasos significativos para cancelar la deuda bilateral de 31 países africanos. En el 2000 eliminó US$ 1.27 billones en deuda y perdonó otros US$ 750 millones en el 2003.[89] Alivio de la deuda, junto con préstamos de bajo interés y proyectos de infraestructura a gran escala, son unas de las principales modalidades de Ayuda a los países citadas en los estudios, y por lo tanto un incentivo para cuidar y desarrolla lazos cercanos con ellos. El alivio de deuda chino en África ha sido más que todo la cancelación de préstamos libres de interés, y en menor extensión la condonación de préstamos concesionales. Aliviar a estos gobiernos del pago principal (y de intereses) de préstamos preferenciales, se convierte efectivamente en una ayuda otorgada. El presidente chino Hu Jintao durante su visita a

[87] Mure Dickie and John Reed, "China Hails Mugabe's 'Brilliant' Diplomacy," *Financial Times*, July 27, 2005, at *http://news.ft.com/cms/s/c9fd6d06-fe4a-11d9-a289-00000e2511c8.html* (September 26, 2005).
[88] Cash-Hungry Zimbabwe Splashes Out on Fighter Jets," *Business Day* (Zambia), June 10, 2004, at *http://www.bday.co.za/bday/content/direct/1,3523,1635614-6078-0,00.html* (August 22, 2005).
[89] Edinger, Hanner, Herman Hayley and Jansson Johanna ed. (2008) New Impulses from the South: China's Engagement of Africa, Centre for Chinese Studies, Stellenbosch, South Africa.

Mozambique en el 2007, anunció la cancelación de toda la deuda de Mozambique a China, por un total de US$ 20 millones.[90]

En contraste con la Ayuda de países occidentales, la Ayuda china es utilizada en concierto con alivio de deuda, tratados comerciales, FDI y otros instrumentos, dentro de un paquete de acuerdos específicamente diseñado para ahondar objetivos estratégicos chinos en todos los países africanos comprometidos.[91] De esta manera, la Ayuda externa china está tan cercanamente atada a la facilitación de intereses comerciales directos del estado chino, en particular donde los recursos minerales y de energía africanos están involucrados, que, en lo que se refiere al portafolio chino en África, es a menudo difícil separar Ayuda de inversión. Dichas distinciones permanecen difíciles de establecer, particularmente porque hay una falta de consenso entre los departamentos del gobierno chino involucrados. Por consiguiente, figuras exactas de la ayuda china a África permanecen difíciles de establecer.[92]

Se debe recordar, sin embargo, que los países africanos no tratan con China desde un singular propósito o perspectiva. En los casos en donde el gobierno de un país africano en particular es democrático y desarrollado, como Sur África, la retórica sur-sur es a menudo utilizada para obtener una cooperación genuina.[93] La otra perspectiva que es ciertamente atractiva para los regímenes más represivos de África es la idea de que el modelo chino representa una refutación del punto de vista que la democracia es una precondición esencial para el desarrollo.[94] El re-ingreso de China en la región y en especial su aproximación de "no preguntar" contrarresta con toda la noción de democracia participativa y en particular la letra y el espíritu de la nueva sociedad de desarrollo económico (NEPAD), que busca promover transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas y la buena gobernabilidad.

La mayoría de regímenes africanos amenazados por disidentes internos y presiones externas de reforma, o incluso golpeados por sanciones del Occidente, normalmente encuentran un refugio seguro en las relaciones China-África. Por esta razón, la mayoría de grupos de derechos humanos y defensores de la buena gobernabilidad y democracia ven con sospecha el rol que China parece estar jugando al soportar regímenes que son considerados antidemocráticos. Recuerda a muchos los días de los programas de ajuste estructural del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI), en donde a muchos ciudadanos que intentaron sublevarse en contra de la impopular política económica se les impidió hacerlo, mientras las dos instituciones apoyaban a los gobiernos africanos en suprimir esos disidentes locales. Se usó dinero para pagarle al ejército o a las agencias de seguridad para manipular o controlarlos.

---

[90] Davies, Martyn, Edinger, Hanner, Tay Nastasya and Naidu Sanusha (2008) How
China delivers development assistance to Africa, Centre for Chinese Studies, Stellenbosch,
South Africa

[91] Kaplinsky Raphael, et al (2007)"Asian Drivers and Sub-Saharan Africa: The Challenge to Development Strategy", report prepared for the Rockefeller Foundation, July, pp 21.

[92] Moss, Todd & Sara Rose (2006) "China Exim Bank and Africa: New Lending, New Challenges" *Centre for Global Development*, Washington, November.

[93] Chris Melville and Olly Owen (2005) 'China and Africa: a new era of South-South cooperation', Open Democracy, 8 July

[94] Stephen Marks (2006) 'Introduction" in African Perspectives on China in Africa, London, Pambazuka publications. www.pamabzuka.org

El caso de Sani Abacha en sus últimos días en el poder en Nigeria es un caso puntual. Últimamente, el presidente de Zimbabwe, Robert Mugabe, actualmente tambaleando por las sanciones de Occidentales, ha dado un vistazo a la "Política del Oriente": "Hemos volteado la espalda al Occidente donde el sol se pone y ahora hemos mirado hacia Oriente donde el sol sale."[95] El gobierno de Sudan ha tenido respaldo del régimen de China en medio de los llamados por sanciones al régimen que los grupos de derechos humanos y justicia económica que han hecho al Consejo de Seguridad de la ONU. De este modo, el perfil creciente de China en África como socio de desarrollo ha sido controversial no sólo por la velocidad con la que China ha emergido como donante significativo de África, sino también porque las políticas y prioridades de Ayuda no están necesariamente alineadas con aquellas de la organizaciones de Ayuda tradicionales.[96]

**Cambios de política recomendados**

Los gobiernos africanos necesitan canalizar las ganancias inesperadas de sus ingresos provenientes de la exportación de mercancía, en el desarrollo de capacidad local para asegurar que la oportunidad de rejuvenecimiento infraestructural y económico sea aprovechada. Se requieren marcos de Política para facilitar el surgimiento de un sector privado que pueda estimular la diversificación económica, envés de mantener una economía dirigida por el estado dependiente de la exportación de un solo producto.

China es un actor estatal llevado por intereses nacionales, y es importante para los estados africanos aprovechar sus crecientes lazos comerciales y políticos con China para apalancarse en ellos para lograr crecimiento doméstico sostenible.

Otro asunto importante que necesita ser abordado por los países en desarrollo, en el contexto de los esfuerzos para mejorar la CSS en comercio e integración económica, es la aparición de un nuevo bloque de comercio que por primera vez incluye países tanto del norte como del sur. Las implicaciones de este mega-bloque de comercio para la cooperación sub-regional y regional entre países en desarrollo en particular, y para la cooperación Sur-Sur en asuntos económicos y comerciales en general, necesitan ser cuidadosamente examinadas, ya que este tiene el potencial de tener gran y profundo alcance.[97]

Si la relación entre China y África ha de aumentar el desarrollo sostenible y la democracia participativa, vale considerar los siguientes asuntos claves:

Tanto el gobierno chino como los gobiernos africanos deben estar comprometidos en asuntos de derechos humanos, protección ambiental, e impactos en las comunidades afectadas por los

---

[95] John Karumbidza (2006) in African Perspectives on China in Africa, Pambazuka. www.pamabzuka.org

[96] Burke, Christopher and Lucy Corkin, *China's Interest and Activity in Africa's Construction and Infrastructure Sectors*, Centre for Chinese Studies, Stellenbosch University, November 2006

[97] AFRODAD (2007) Mapping Chinese Development Assistance in Africa –*An Analysis of the experiences of Angola, Mozambique, Zambia and Zimbabwe.* Harare, AFRODAD Publications

proyectos de desarrollo comunes, entre otros. Al mismo tiempo, China debe ser empujada a seguir convenciones internacionales y estándares universales.

La comunidad internacional necesita continuar involucrando a China, especialmente en su enfoque de no intervención y de “no hacer preguntas” en las relaciones Sino-África. China sería bien aconsejada de compartir criterios de préstamo comunes y en cooperar en recomendaciones para la potencial Iniciativa de *Transparencia de la Deuda* que podría implicar prestamistas tanto oficiales como privados.

En toda la relación Sino-África no existe participación ciudadana. Como paso crucial para incrementar la conciencia pública sobre las amenazas y las oportunidades que presenta el involucramiento de China hacia África, debe haber una mayor conciencia entre las organizaciones de sociedad civil, los trabajadores de medios de comunicación y otros. Sólo cuando las organizaciones de la sociedad civil estén en capacidad de involucrarse en un diálogo con sus propios estados, será posible una amplia discusión pública acerca de la naturaleza de los acuerdos que se están haciendo entre los gobiernos de África y China.

Existe una necesidad para equilibrar relaciones de poder. En todas las reuniones de solución de problemas África siempre se describe en una posición subordinada. Hay la necesidad de re-contextualizar las relaciones y darles un énfasis más centrado en las personas.

Hay una necesidad de programas de intercambio e interacción a diferentes niveles, entre las sociedades china y africana, para construir relaciones de familiaridad y armonía. Estas podrían incluir la promoción de deportes, competiciones y actividades culturales; vínculos entre universidades; misiones a proyectos en terreno conjuntas; eventos colaterales a las reuniones anuales; y convenciones Sino-Africanas. Los intercambios y planificaciones identificarán posibles campos y estrategias para intervenciones e influencias de las cuales construir futuros emprendimiento cooperativos y solidarios entre la sociedad civil china y los grupos internacionales.

Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) de ambos lados necesitan profundizar su conocimiento y comprensión, y compartir recursos (esto implica compartir ejemplos, experiencias y lecciones con sus pares). Hay una necesidad de asociación y planeación enfocada en aprender más acerca de cómo la OSC influyen los procesos de políticas, mejorando las actividades de información comunicaciones, etc.

Presionar a los gobiernos africanos para que sean más receptivos a las necesidades de los ciudadanos y defiendan sus intereses. Hay la necesidad de evitar los problemas de explotación que África experimenta con muchas instituciones de gobernabilidad global como el Banco Mundial y el FMI,  asegurando que estas no se repitan en las relaciones Sino-Africanas. Al mismo tiempo, la relación histórica de China con África debe ser bien entendida, apropiada y direccionada por los ciudadanos.

La Unión Africana tiene un centro en Beijing, pero no hay una oficina efectiva de vínculo con las organizaciones no gubernamentales (ONG). A este respecto la Unión África debe ser motivada para establecer una.

En todas estas recomendaciones, se debe reconocer rápidamente que hay algunos desafíos mayores. Estos incluyen: ¿Qué puede hacerse para cambiar las relaciones entre el gobierno chino y las ONG de manera positiva? ¿Cambiará China su política exterior y de comercio y pueden las ONG empujarla a hacerlo?

El compromiso chino con África es dirigido por una multitud de factores incluyendo la necesidad de nuevos mercados y oportunidades de inversión, pero la cuestión de endeudarse con China, en el largo plazo, crea serias preguntas en cuanto a que tan responsable y transparente es su ayuda. Investigaciones más profundas y evaluaciones críticas del papel tanto de Occidente en general como de China en particular, así como de las implicaciones de sus políticas sobre los recursos, las economías y las sociedades, deben ser llevadas a cabo con el ánimo de proteger a África de otra revuelta.

**Referencias:**

AFRODAD (2007) Mapping Chinese Development Assistance in África –

An Analysis of the experiences of Angola, Mozambique, Zambia and Zimbabwe. Harare, AFRODAD Publications.

Broadman, H (2006) África´s Silk Road – China and India´s New Economic Frontier. Washington: World Bank

Campos, I and Vines, A (2008) Angola and China: A pragmatic Partnership, Chatham House, London

Chidaushe, M. (2007) China's grand re-entrance into África - mirage or oasis? in Manji, F and Marks, S eds. (2007) African Perspectives on China in África, Fahamu, Nairobi

Collective Action and the Democratization of International Relations,

Corkin,L and Burke, C (2006) China´s Interest and Activity in Construction and Infrastructure Sectors, Centre for Chinese Studies, Stellenbosch: Stellenbosch University

Davies, M & Lucy Corkin (2007) 'China's entry into África's construction sector; Angola as a case study', China in África: Mercantilist Predator or partner in development? Garth le Pere (ed), Braamfontein: Institute for Global Dialogue & South African Institute for International Affairs

Davies, M; Edinger Hanner, Tay Nastasya and Naidu Sanusha (2008) How China delivers development assistance to África, Centre for Chinese Studies, Stellenbosch, South África

Edinger, Hanner, Herman Hayley and Jansson Johanna ed. (2008) New Impulses from the South: China's Engagement of África, Centre for Chinese Studies, Stellenbosch, South África

Folke, S. et al., South-South Trade and Development, St. Martin's Press,

Goode, R. 2006. Impact of China and India on Sub-Saharan África Metals, Ores and Minerals – Issues and Challenges. December 2006.

Holslag, J. et al. 2007. Chinese Resources and Energy Policy in Sub-Saharan África. Report for the Development Committee of the European Parliament. Brussels, March 2007.

Ikenberry, John (2008) The Rise of China and the Future of the West, in Foreign Affairs, In Foreign Affairs, Jan/Feb 2008, Vol. 87, No 1, Foreign Affairs, New York

Manji, F and Marks, S eds. (2007) African Perspectives on China in África, Fahamu, Nairobi

Moss, Todd & Sara Rose (2006) “China Exim Bank and África: New Lending, New Challenges” Centre for Global Development, Washington, November.

Muchena Deprose (2006) “The China Factor in Southern África: New Partner or Patron” in Osisa (2006) ed. Alice Kwaramba Openspace Vol. 1, no. 4, www.osisa.org

Mutasa, C. (2009) ‘Aid Effectiveness and the Question of Mutual Accountability’ in Abbas, H & Niyiragira, Y (2009) Aid to África-Redeemer or Coloniser?, London, Pambazuka Press.

NAM, Jakarta, 1992.

New York, 1993

Sautman, Barry and Hairong, Yan (2007), Friends and Interests: China's Distinctive Links with África in African Studies Review, Vol 50 No 3, December 2007

Snook (2006) The China Factor rethinking Democracy and economic development, unpublished conference paper, April 2006

The Non-Aligned Movement, The Jakarta Message: A Call for

Tjønneland, E, Brandtzæg,B; Kolås,A, and Le Pere,G (2006) China in África. Bergen: Christian Michelsens Institute

Tonder Ben van (2006), “the effects of extractive Industries in Southern África,” in Osisa (2006) ed. Alice Kwaramba Open space Vol. 1, no. 4, www.osisa.org/node/2086

Wang, Jian-ye (2007) “What drives China’s growing role in África” (Working Paper) IMF Working paper, August, pp 8-10.

Xinhua (2007). ADB Meetings Promote Financial Co-op between China and África. http://english.cri.cn/2946/2007/05/16/272@227802.htm

*Acerca de los autores:*
*Para mayor información sobre Afrodad ver: http://www.afrodad.org/*

# CONTRADICCIONES EN LA AYUDA AL DESARROLLO: EL CASO ZIMBABWE

**Dr. Godfrey Chikowore**

## Resumen

Contemplando las inmensas oportunidades de reforma inherentes a las iniciativas Sur-Sur, así como a las Norte- Sur, este informe hace una crítica de cómo estas oportunidades no han sido maximizadas por Zimbabwe entre las décadas de 1990 – 2000 e inclusive desde 1980, a través de la facilidad de la Ayuda al desarrollo brindada por la comunidad donante, desde su independencia.

La continua tendencia socio-económica decadente en Zimbabwe a lo largo de estas décadas es el resultado combinado de la manipulación neocolonial de la Ayuda al desarrollo, la intolerancia por parte del gobierno de Zimbabwe y la ineficacia de las instituciones a nivel global, continental y regional. El trabajo recalca la necesidad de Zimbabwe de desarrollar una política acerca del uso de la Ayuda y un amplio plan de desarrollo socio-economía nacional de amplio espectro. Finalmente, enfatiza la relevancia del Acuerdo de Política Global (GPA) de 2009 firmado entre el Frente Patriótico de la Unión Nacional Africana de Zambia, ZANU PF, el Movimiento para el Cambio Democrático Tsvangirai, MDC-T y el Movimiento para el Cambio Democrático Mutambara, MDC-M y el Programa de Recuperación Económica de Corto Plazo (STERP) que históricamente vela por el desarrollo efectivo y el uso transformador de la Ayuda en Zimbabwe y por su aceptación en la comunidad internacional.

## Introducción

La sociedad civil ha expresado a menudo la crítica de que la Ayuda es una herramienta de neocolonialismo utilizada por los países desarrollados para imponer prohibiciones y condicionalidades de políticas a los países en vía de desarrollo, mientras los donantes atan sus intereses comerciales, políticos y militares a esta Ayuda. Esto es visto, repetidamente, como una de las causas de la pobreza, el hambre, la enfermedad y el retraso en los países en vía de desarrollo incluyendo a África, y a Zimbabwe en particular.

Sumado a esto, sin embargo, en gran parte la manera abusiva en la que los estados del mundo en desarrollo, tales como África, permiten impunemente a los donantes violar su política de no interferencia en asuntos internos, ha hecho que la Ayuda sea inefectiva y haya causado creciente pobreza. El abuso de los derechos humanos, la corrupción y los actos inhumanos en contra de la pobre e indefensa mayoría en las comunidades rurales y urbanas y hasta las amenazas a la soberanía nacional se encuentran fuera de las preocupaciones de los donantes.

También existe la ineficiencia visible de los bloques regionales (SADC y COMESA), los bloques continentales (Unión Africana) y las instituciones internacionales (Naciones Unidas), particularmente para asegurar la efectividad de la Ayuda al desarrollo.

Es dentro de este contexto, que los principios de cooperación Sur-Sur permanecen sólo en teoría para la mayoría de la población. El discurso sobre Ayuda al desarrollo continua mostrando un "choque de clases" en la medida en que la Ayuda se mantiene como herramienta neocolonial, los Estados continúan siendo opresivos y las instituciones internacionales no se preocupan.

Un análisis más cercano a los indicadores macroeconómicos de Zimbabwe, incluyendo el estado de su deuda y la implantación de las Metas de Desarrollo de Milenio (MDM), así como a los planes y programas de desarrollo que ha perseguido, revelaría las contradicciones de la Ayuda al desarrollo como se resumió anteriormente. El nivel de la deuda ha alcanzado US$360 per cápita en el 2000; el producto interno bruto (PIB) per cápita que se deterioró de US$663 en 1996 a US$586 en el 2003; la pobreza moderada, basado en un umbral de ganancia de US$2 diarios, se ubicaba en el 88% de la población en el 2007; todas estas son crecientes y relevantes preguntas acerca de la efectividad de la llamada Ayuda al desarrollo.

Zimbabwe se ha mantenido como un país de ingreso-bajo desde 1980. Una revisión de los logros del país en las Metas de Desarrollo del Milenio, MDM, así como de los impactos del New Partnership for Development en Africa (NEPAD), el Look East Policy, los programas del Homegrown Reserve Bank of Zimbabwe Turn Around, y PIB 2009, muestran el fracaso por parte de la Ayuda al desarrollo para traducirse en condiciones de vida dignas y sostenibles para la mayoría pobre.

La trágica situación es exacerbada por reformas económicas neoliberales, tales como liberación, privatización y des-regularización, siendo estas impuesta por la comunidad donante, lo que al mismo tiempo engendra estados corruptos y abusivos. Por otro lado, los Estados evaden la rendición de cuentas (su responsabilidad) por las economías hambrientas de capital y culpan a maniobras capitalistas. Por lo tanto, ni los donantes, ni los Estados pueden venir al rescate, de la mayoría pobre indefensa, del ataque de las reformas neoliberales. De hecho, parece que la Ayuda y el neoliberalismo van a la par, perpetuando desigualdad, relaciones neocoloniales, regímenes opresivos e instituciones inútiles.

**Funestos indicadores socio-económicos**

La tesis de este reporte es que el resultado indeseable del uso de la Ayuda en Zimbabwe entre las décadas de 1990-2000 es una combinación de tres factores mayores. Primero, la Ayuda ha sido utilizada, aparentemente, como una herramienta de neocolonialismo que ha sacado a África fuera del camino de emancipación. En segundo lugar, la Ayuda por parte de los donantes y gobiernos ha introducido principios de no interferencia, incluso en los casos donde la opresión es evidente. Por último instituciones tanto regionales, como continentales e internacionales son evidentemente inefectivas pues mantienen las condiciones miserables.

Zimbabwe ha aprovechado la ayuda de grandes economías tales como Japón, Australia, Brasil, Taiwán, India y China e incluso de países compañeros africanos como Botswana, Sur África, Namibia y Suazilandia, entre las décadas de 1990 – 2000.; dicha ayuda a duras penas se materializó positivamente como lo indica la deuda acumulada desde la última década del periodo colonial (1970) hasta la década actual (2000) del periodo de independencia. (Ver Tabla 1)

En el 2001, la deuda externa de Zimbabwe era 19.4 veces más alta de lo que era en el período colonial en 1970, y 5.7 veces mayor que en 1980. Este alarmante aumento de la deuda se debe más que todo a la incompetencia del Estado, un sistema administrativo notablemente estéril, y un aparente reciclaje interminable del mismo equipo en el gobierno desde su independencia en 1980. La situación de la deuda también contribuyó mucho a la carencia de innovación y adopción de nuevas ideas por parte del gobierno. Esto ha hecho imposible, durante el último período de 30 años (1980 -2009), la inversión estratégica de la Ayuda al desarrollo para hacer la economía de Zimbabwe auto-sostenible y que deje de ser un país pobre y altamente endeudado para convertirse así sea sólo en una economía de ingreso-bajos o medio-bajo.

Irónicamente, el partido dominante en el poder, que ha institucionalizado la corrupción, incluso dejó de pagar la deuda externa. Llegó al punto en donde para pagar la deuda externa, tendría que comprometer recursos que podrían haber sido utilizados para inversiones productivas en el sector social y de salud. El firme deterioro de la economía desde 1980, que se pronunció más y más desde 1988 en adelante, llevó a la ampliación del déficit presupuestal. (Ver Tabla 2)

El Banco Mundial detuvo sus préstamos a Zimbabwe en octubre del 2000, dado su mal manejo de la deuda y su fracaso a la hora de cumplir con sus obligaciones. Asimismo a mediados de septiembre del 2001, el FMI, luego de sus consultas anuales Article IV, llamó a Zimbabwe para saldar el retraso de sus deudas gubernamentales con varios acreedores antes de que la asistencia financiera se pudiera reanudar. En el 2000, el Senado de los Estados Unidos adoptó el “Recuperación Democrática y Económica de Zimbabwe Act (ZDERA), que determinó la política externa de los Estados Unidos y la Unión Europea hacia Zimbabwe y de las naciones en el sur que simpatizaban con Zimbabwe. Zimbabwe estuvo sujeto a sanciones económicas, como sanción colectiva a su partido en el poder, por sus pobres antecedentes en derechos humanos y su irreversible pero controversial programa de reforma agraria.

Desde 1980 hasta el 2001, la deuda per cápita era de US$670, cada ciudadano Zimbabwense efectivamente le debía a la comunidad donante US$670. Se podría pensar que la Ayuda al desarrollo prestada pudiera haber llevado a la transformación de la economía Zimbabwense y a mejorar el bienestar de la mayoría de su población; pero sólo afianzó la corrupción y la falta de adecuada planeación gubernamental. La proporción de deuda externa total en el producto interno bruto (PIB) en 1970 era 12.5% pero aumentó fenomenalmente a un 56% en el 2000. Si la economía Zimbabwense se hubiera manejado bien con los ahorros domésticos y la inversión doméstica, la proporción total de deuda externa en el PIB no habría excedido el 25%. En ese momento la Ayuda al desarrollo provenía de China, India, Japón, Indonesia, Irán, Sur África y hasta de Botswana, pero no pudo mejorar la catastrófica carga de la deuda que adentraba a la nación en la pobreza, el hambre y la enfermedad.

La categorización económica de Zimbabwe como economía de ingreso-bajo no ha cambiado positivamente. El PIB en precios constantes permaneció en un nivel bastante deprimente entre Z$20,280 y Z$23,640 millones de 1994 al 2002. Un descenso fue registrado a pesar de los aumentos de ayuda por parte del sur y el norte.

Entre el período de 1990-2003, el PIB per-cápita descendió de 5.5% a -14.1% indicando sorpresivamente un progresivo proceso de des-inversión. El Índice de Pobreza Humana (IPH), que es un agregado de los porcentajes de gente que no sobrevive por más de 40 años; y el índice de alfabetización adulta; de niños menores de cinco años con déficit de peso; de población sin acceso a agua segura, y los estándares de deprivación de la calidad de vida, empeoraron del 23.9% en 1995 al 28.2% en el 2001. (Ver Tabla 3) Según el Zimbawe Human Developmente Report Series, las áreas rurales fueron duramente golpeadas, toda vez que pasaron del 21.12% al 31.1% de 1998 al 2003. Pero el IPH de las áreas urbanas fue aún más alto que el IPH nacional y rural, pasando del 12.35% en 1995 al 26.4% en el 2001.

En cuanto al Indice de Desarrollo Humano IDH, que es un agregado de los índices de años de enseñanza, educación e ingresos promedio; el fracaso en la inversiones de la Ayuda por parte del partido en el poder, vio caer sus promedios nacionales de 0.507 en 1995 a 0.444 en el 2001. El IDH menor se registró en las áreas rurales donde el mayor descenso fue de 0.505 puntos, mientras que en las áreas urbanas fue de 0.086 puntos.

Lo que los terriblemente bajos IPH y IDH mostraron efectivamente fue que el gobierno del partido en el poder tuvo grandes retrasos e incompetencias en la planeación económica a corto y largo plazo, en áreas rurales y urbanas, y a esto se sumo a la falta de cultura hacia inversión estratégica y el manejo de negocios dentro de los programas adoptados en la cooperación Sur-Sur y Norte-Sur.

Además de la deuda y los indicadores de ingreso nacional, hubo otras variables críticas que reflejaron ampliamente la burda incompetencia del partido en el poder y sus malos manejos de la Ayuda al desarrollo (préstamos, donaciones y asistencia técnica). La Ayuda debió haber sido dirigida a varios sectores como infraestructura social y servicios, infraestructura económica y producción, asistencia multi-sectorial, ayuda material y programas generales de asistencia, pago de deudas, asistencia de emergencias y costos administrativos y similares; pero obviamente, no fue inyectada en estos sectores básicos. En las décadas de 1990-2000 Zimbabwe se pudo haber beneficiado de programas tales como las MDM, NEPAD, el Regional Indicative Strategic Development Plan (RISDP) y el Look East Policy (LEP), pero estos coincidieron con el Acto (ZDERA) que impone la sanción económica a Zimbabwe, el cual hasta el día de hoy no ha sido revocado, para explotar al máximo las oportunidades de la CSS.

De este modo a través de las décadas de 1990-2000 y hasta hoy, cualquiera que sea la Ayuda que reciba Zimbabwe es entregada cautelosamente como "Ayuda Humanitaria" y no como una ayuda que, con propósitos reformadores, se encargue enteramente de los requerimientos técnicos, de préstamo y de donaciones de Zimbabwe. Puesto de otra forma Zimbabwe puede disfrutar de muchos beneficios de la Cooperación Sur-Sur y de su iniciativa de relación orgánica Norte-Sur, sólo después de que los registros de derechos humanos hayan sido

mejorados inmensamente y cuando los procesos electorales sean tan transparentes como los estándares de la región y la comunidad internacional.

De este modo, en las bases del argumento expuesto anteriormente puede entenderse porque, a pesar de que Zimbabwe está inscrito en la CSS, su disposición socio-económica se ha mantenido altamente deprimida y con mucho sufrimiento humanitario y controversias e incertidumbres políticas.

Como la financiación doméstica no estaba sujeta a ajustes inflacionarios, aún un pequeño aumento llevaría a un real descenso negativo del PIB (tomando en cuenta la inflación) del índice de crecimiento del -8.2% en el 2000 al -13.9% en el 2003, así como un crecimiento per-cápita negativo real PIB del -9.5% en el 2000. Sectores económicos mayores tuvieron un descenso con las reservas extranjeras cayendo de US$595.5 millones a US$254 millones entre el período de 1994-2004 y las ganancias del oro cayendo de US$139 millones a US$22.7 millones en el mismo período.

Así, el fracaso en la inversión productiva de la Ayuda al desarrollo entre las décadas de 1990-2000 también resultó en el debilitamiento de la moneda nacional, con las tazas de intercambio descendiendo fuertemente de Z$8.45=US$1 (1995); Z$5.069=US$1 (2004) y Z$500.000.000.000=US$1 (2009).

Devolviéndonos a un análisis más detallado de la pobreza, reflejaría entonces un manejo general precario de la Ayuda. Entre 1995 y 2001, de 10 provincias, el IPH descendió considerablemente en 5 provincias, mientras sólo mejoró marginalmente en 4 de ellas y en 1 se mantuvo estática. En cuanto al IDH, este descendió en 4 de las 10 provincias, ascendió mínimamente en 4 de ellas y permaneció igual en 1. (Ver Tabla 4)

A pesar de las “buenas intenciones” que pudieron haber caracterizado las relaciones económicas de Zimbabwe con China, India, Japón, Sur África, Indonesia, Malasia, Australia, Nueva Zelanda, etc., un incompetente liderazgo por parte del partido dominante en el poder, desperdició las oportunidades de la CSS. Esto desembocó en una costosa des-sincronía en las esferas de vida política, económica, social, cultural, histórica, científica, tecnológica y tradicional, mientras además de todo esto, la reputación positiva ganada por Zimbabwe desde 1980 se transformó en perdida de confianza y simpatía por la comunidad internacional.

## Buscando alternativas

La pregunta fundamental que emerge ahora es cómo reconciliar la demanda histórica objetiva, desde la independencia en 1980 al presente 2009, para hacer la Ayuda al desarrollo más significativa para la mayoría, y el hecho de que la vida de esa mayoría pobre empeora. Ciertamente por ahora el punto de partida es el GPA firmado entre tres antiguos partidos políticos viciosos que compiten entre si, ZANU PF, MDC-T y MDC-M, y otros partidos más progresivos aún por emerger en el campo político de Zimbabwe.

Con el GPA, los competidores políticos se dedicaron a poner fin a la polarización, la división, el conflicto y la intolerancia que había caracterizado a la política y la sociedad Zimbabwense

en los últimos tiempos. El histórico GPA, firmado en septiembre 15 del 2008 llevó a la creación de un "gobierno inclusivo" y al subsiguiente desarrollo de un detallado y comprensivo documento de transformación socio-económica llamado STERP, y adoptado en Marzo del 2009.

STERP fue revisado en otro documento llamado "2009 Mid Year Fiscal Policy Review Statement: STERP in Motion" en Julio 16 del 2009. Estos documentos históricos aseguran, de algún modo, a la mayoría pobre de Zimbabwe, que por lo menos un ambiente político más complaciente está en camino para un manejo competente de la Ayuda al desarrollo y de la planeación económica estratégica. Esto se expresa con más profundidad en el Integral Homegrown National Socio-Economic Development Plan (IHNSEDP).

El Honorable Tendai Biti M.P., Ministro de Finanzas, afirmó en la revisión del STERP que "nuestro país (Zimbabwe) se ha hundido a niveles inaceptablemente altos de fragilidad que bordean en el fracaso total del estado…de este modo el trabajo del "Gobierno Inclusivo" involucra la rehabilitación y reconstrucción del país (Zimbabwe)…puesto en términos simples, la función fundamental del Gobierno Inclusivo es relevar la fundación de una normal, funcional y vibrante democracia africana…" Los principios de fundación expuestos en el STERP son:

- La estabilización de paz y estabilidad en el país.
- Búsqueda de un programa nacional de alivio;
- Proceso de creación constitucional y democratización de agenda;
- Provisión de servicios sociales adecuados y de calidad, redes de seguridad social en áreas rurales y urbanas, y ejecución de un programa de protección social comprensivo;
- Estabilización macroeconómica;
- Transformación socio-económica de Zimbabwe a través de desarrollo capital e institucional que se centre en la tecnología de las comunicaciones y la información.

¿Cuáles son las alternativas para el uso práctico de la Ayuda al desarrollo para África, y Zimbabwe en particular, dentro de la CSS? La propuesta desarrollada en la Figura 1, que en su aplicación práctica, a un corto, medio y largo plazo, debería dar reversa a las terriblemente negativas tendencias socio-económicas reflejadas en las Tablas 1, 2, 3 y 4. El argumento que corre a lo largo de este informe es que en los últimos 30 años, una política bien coherente de uso de la Ayuda podría haber visto a Zimbabwe saliendo sólidamente de la categoría de economía de ingreso-bajo, o incluso, probablemente, convertida en una nación donadora de la región. Sur África y Botswana, en este momento, disfrutan cómodamente un gran comando económico regional.

Según la Figura 1, toda Ayuda al desarrollo para Zimbabwe, de cualquier recurso, en el nivel 1, en el contexto interior-exterior orientado por IHNSEDO, debe ser productivamente invertida según las prioridades en las unidades del nivel 2 (2), bien manejada a través de juntas directivas institucionales multi-actores (3) con una orientación de inversión priorizada (4). La orientación de inversión seria racionalizada en sectores prioritarios y en sus sub-sectores (5), a varios niveles de proyectos (6) y estos proyectos tendrían que ser monitoreados y evaluados (7) por las varias juntas directivas multi-actores, que incluyen participantes

locales e internacionales. En lugares focalizados (8) para asegurar un desarrollo económico uniforme, la evaluación tendría que ser efectuada constantemente para que medidas alternativas sean adoptadas dentro de períodos o términos específicos (9), y con mínimas metas de crecimiento sectorial y sub-sectorial (10) tiene que ser aumentada para propósitos de determinar progreso con los resultados requeridos (11) registrados al final de los términos declarados.

Para Zimbabwe en particular y África en general, la Figura 1 muestra que un programa de desarrollo compuesto, orientado interna y externamente por IHNSEDP, constituye una fundación ideológica sólida para una Ayuda al desarrollo efectiva y transformadora, con la CSS como marco.

## Conclusión

Considerando el poco tiempo que le ha tomado a muchas naciones soberanas en el continente pasar de una economía de ingreso-bajo, a una de ingreso-medio y posteriormente alto, dentro del marco de la cooperación al desarrollo desde la II Guerra Mundial, la mayoría se han convertido en naciones donantes, como Sur África, Arabia Saudita, Botswana, Japón, Brasil, India, China, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda.

En este punto Zimbabwe tendrá ciertamente que “pasar una nueva hoja”, especialmente en relación con la naturaleza de su política de uso de la Ayuda al desarrollo. Aunque la Ayuda al desarrollo es desembolsada sujeta a valores ideológicos de la comunidad o nación donante, quedan ciertamente oportunidades que pueden ser tomadas por la nación receptora para su propio beneficio. Las naciones receptoras necesitan estar abiertas a las continuas tendencias globales guiadas por la noción de instituciones tolerantes e inclusivas democrática y políticamente, reteniendo un lugar honorable en la comunidad global.

Zimbabwe no habría experimentado deplorables tendencias socio-económicas de pobreza, hambre y enfermedad si los requisitos y oportunidades hubieran sido vistos por un gobierno fuerte y correcto. Apertura hacia los insumos del desarrollo, así como hacia marcos correctos de política de Ayuda, es un factor esencial para un uso sólido y sostenible de la Ayuda, que con seguridad posicionaría a Zimbabwe como una nación progresiva y desarrollada.

## Bibliografía

AFRODAD.2003.Africa`s External Debt . An analysis of African Countries External Debt Crisis. Printset. Harare. p 101.

Chikowore G. 2004. Japan`s Official Assistance Policy in a Perspective of the Southern Africa`s Millennium Development. VRF series No. 391. IDE- JETRO. Japan. p 67.

Dambisa Moyo.2009. Dead Aid. Why aid is not working and there is another way for Africa. London. Penguin Group.

Japan`s Official Development Assistance. White Paper 2001. Economic Cooperation Bureau. MOFA. p 354.

Joseph Stiglitz .2006. Making Globalization Work. London. Penguin Books.

John S Saul.2006. Development after globalization: Theory and practice for the embattled South in a New Imperial Age. NY. ZED Books.

Population and Economic Development Linkages Data Sheet. 2007. Population Reference Bureau. Washington DC.

Short Term Economic Recovery Program (STERP) .2009. Getting Zimbabwe Moving Again. March. Harare. Ministry of Finance and Economic Development. Harare.

Tendai Biti. 2009. Economic review. Mail + Guardian. 12-18 June. Johannesburg

The South Centre. 1993. Facing the Challenge. Responses to the Report of the South Commission (Switzerland) . p 319.

World Development Report.1995.Workers in an integrating world. World Development Indicators. Oxford University Press. NY. p251.

World Population Data Sheet. 2009. Population Reference Bureau. Washington DC.

World Population Data Sheet. 2007. Population Reference Bureau. Washington DC.

Zimbabwe Millenium Development Goals. 2004. Progress Report. GoZ. Harare. p 72.

Zimbabwe Human Development Report Series 1995; 2000 and 2003. Poverty Reduction Forum- IDS-UNDP. Harare. pp 116; 256 and 232.

Zimbabwe Mid Year Fiscal Policy Review Statement. 2009. STERP in Motion. Ministry of Finance. July 16. p 163.

Zimbabwe Global Political Agreement between ZANU PF ; MDC- T and MDC-M. GoZ . Harare. p 30.

Acerca del Autor –Dr. Godfrey Chikowore

*Tiene un Doctorado en geografía con especialización en integración y cooperación regional. Es el director actual del Instituido de Estudios de Desarrollo de la Universidad de Zimbabwe. Y el Presidente del Departamento de Relaciones Internacionales y Estudios de Desarrollo Social en la misma institución.*

## Tablas e Ilustraciones

Tabla 1. Índices seleccionados de deuda externa - Zimbabwe 1970 – 2000

| Variable | Unit | 1970 | 1980 | 1990 | 1994 | 1996 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total external debt | US$bln | 0.232 | 0.786 | 3.247 | 4.537 | 4.994 | 4.716 | 4.991 | 4.372 | 4.500 |
| Debt per capita | US$ | 97 | 112 | 333 | 421 | 438 | 403 | 377 | 364 | 670 |
| Multilateral debt | US$ bln | 0.41 | 0.3 | 0.637 | 1.520 | 1.575 | 1.715 | 1.622 | 1.484 | |
| Bilateral debt | US$bln | 0.44 | 0.98 | 0.871 | 1.193 | 1.151 | 1.198 | 1.235 | 1.441 | |
| Private debt | US$mln | 145 | 595 | 957 | 695 | 583 | 419 | 364 | 322 | |
| Total external debt : GNP | % | 12.5 | 11.9 | 38.2 | 68.6 | 59.7 | 79.6 | 88.9 | 56.0 | |

Fuente: AFRODAD. 2003. Africa`s External Debt. An analysis of African Countries External Debt Crisis. Printset. Harare. p 101.

Tabla 2. Mayores tendencias en Ayuda al Desarrollo dirigidas a procesos socioi-económicos - Zimbabwe 1990 -2004.

| | Variable | Unit | 1990 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. | GDP factor cost@ constant 1990 prices | Z$ mln | … | 20,280 | 20,237 | 21,696 | 23,174 | 23,646 | 22,022 | 20,95 | 19,176 | 16,702 | … | … |
| 2. | GDP per capita | US$ | | | | 663 | … | … | 505 | … | … | 1.891 | 568 | … |
| 3. | GDP per capita growth | % | 5.5 | | -1.3 | … | … | … | … | -7.7 | … | -14.7 | -14.1 | … |
| 4. | GDP | US$ bln | | | | 7.89 | … | … | 6.40 | … | … | 22.0 | 6.678 | … |
| 5. | GDP real change. | % | | | | 10.4 | 1.5 | 2.0 | -6.9 | -4.8 | … | … | … | … |
| 6. | GDP real change per head | % | | | | 5.2 | -1.8 | -2.3 | -7.0 | -9.5 | … | … | … | … |
| 7. | Real GDP growth | % | 7.0 | | 0.2 | 7.2 | … | … | … | -8.2 | … | -13.9 | … | … |
| 8. | Inflation | % | 15.5 | | 22.6 | … | … | … | … | 55.9 | … | 133.2 | 525.8 | |
| 9. | Exchange rate | Z$:US$ | | 8.45 | 8.66 | 9.92 | 11.89 | 23.68 | 38.17 | 43.29 | 55.1 | 54.95 | 727.88 | 5.069 |

| | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 10. | Foreign financing | Z$ mln | | | 2,943 | 2,154 | 4,200 | -2,918 | -1,804 | 2,735 | -602 | -1,487 | 38 | 10 |
| 11. | Domestic financing | Z$mln | | | 8,613 | 5,920 | 13,575 | 8,274 | 8,806 | 68,232 | 44,88 | 39,175 | 12,044 | 1,638,964 |
| 12. | Gvt Finances: Overall balance. | Z$mln | | | -11,55 | -10,106 | -18,128 | -5,356 | -18,93 | -70,97 | -45,42 | -12,1 | -1,639,972 | -1,638,964 |
| 13. | Foreign reserves: excl. gold. | US$mln | | | 595.5 | 598.8 | 160.1 | 130.6 | 268.0 | 193.1 | 64.7 | 83.4 | 92.0 | 254.0 |
| 14. | Foreign reserves: Gold. | US$mln | | | 139.7 | 117.2 | 56.0 | 82,6 | 105.4 | 45.4 | 27.5 | 22.7 | … | |
| 15. | Total Exernal Debt | US$bln | 3,247 | 4,537 | 4,557 | 5,005 | … | 4,716 | 4,991 | 4,372 | … | … | … | |
| 16. | Trade: Imports | Z$mln /US$bln | Z$mln | 18,270.7 | 23,048.1 | 28,095.1 | 36,556.0 | US$bln | 2.12 | 2.32 | 1.45 | 1.67 | 0.221 | |
| 17. | Trade: Exports. | Z$mln /US$bln | Z$mln | 13,419.0 | 16,023.4 | 21,016.2 | 25,632.0 | US$bln | 2.20 | 2.0 | 1.98 | 2.43 | 0.102 | |

Fuentes: SADC Review 1999, 2000, 2002, 2005 and 2006. Southern Africa Marketing Company. Gaborone.

Tabla 3. Índice de desarrollo Humano urbano y rural e Índice de pobreza humana (HPI)- Zimbabwe 1995 y 2001.

| Index | Ubicación | 1995 | 2001 | Variación |
|---|---|---|---|---|
| 1. Human Development Index (HDI) | | | | |
| | 1.1 Zimbabwe | 0.507 | 0.444 | 0.063 (-) |
| | 1.2 Rural | 0.505 | 0.388 | 0.117 (-) |
| | 1.3 Urban | 0.590 | 0.504 | 0.086 (-) |
| | | | | |
| 2. Human Poverty Index (HPI) | | | | |
| | 2.1 Zimbabwe | 23.9 | 28.2 | 4.3 (+) |
| | 2.2 Rural | 21.12 | 31.1 | 9.98 (+) |
| | 2.3Urban | 12.35 | 26.4 | 14.05 (+) |

Fuentes: Zimbabwe Human Development Report Series 1995, 2000 and 2003.

Tabla 4. Ayuda al desarrollo dirigida por el Índice de Pobreza Humana (HPI) e Índice de Desarrollo Humano (HDI) por provincias - Zimbabwe entre 1995 y 2001.

| **Province** | **Year / Index/ Rank** | **Year / Index/ Rank** | **Variation** | **Year / Index/ Rank.** | **Year / Index/ Rank** | **Variation** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1995 HPI rank | 2001 HPI rank | | 1995 HDI rank | 2001 HDI rank | |
| Bulawayo | 1 | 2 | - 1 | 2 | 1 | 1 |
| Harare | 3 | 4 | -1 | 1 | 2 | -1 |
| Matebeleland South | 7 | 3 | 4 | 4 | 3 | 1 |
| Matebeleland North | 6 | 10 | -4 | 5 | 4 | 1 |
| Midlands | 4 | 5 | -1 | 3 | 5 | -2 |
| Mashonaland East | 8 | 6 | 2 | 6 | 6 | 0 |
| Mashonaland West | 9 | 9 | 0 | 7 | 7 | 0 |
| Manicaland | 5 | 7 | -2 | 10 | 8 | 2 |
| Masvingo | 2 | 1 | 1 | 8 | 9 | -1 |
| Mashonaland Central | 10 | 8 | 2 | 9 | 10 | 1 |
| Total | | | -2 | | | 0.2 |

Fuentes: Zimbabwe Human Development Series. 1995; 2000 and 2003. Harare.

Fig 1. Targeted Development Aid Use Combined Millennium Framework: Development Program and Inward- outward Plan de desarrollo socio-económico nacional ampliamente orientado

| **Nivel 1** (1) | **Nivel 2** (2) | **Combinación-Institucional** (3) | **Orientación de blanco prioritario para inversión** | **Identidad de sector prioritario.** (5) | **Proyectos prioritarios** (6) | **Fases de evaluación de proyectos** (7) | **Objetivo de Locación** (8) | **Terminos de Programa s** (9) | **Objetivos mínimos de tasas de crecimiento %.** (10) | **Objetivo de resultados** (11) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | | | |
| Global | Nacional | Politico | Rehabilitació n | Infrastructura: Economica y Social | Commercial, Escala grande; | Trimestral | Rural (distritos) | Largo (9yrs) | 3.5 | Empoderamiento + empleo para locales- desvantaja para la mayoría pobre. |
| | | Economica | Renovación | Industry | Escala media | | Urbano | | | Alza de bienestar |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Manufacturing | | | (distritos) | | | rural +àreas urbanas |
| Continental | Provincial | Social | Inovación | Agricultura | Escala chica | Bimestral | Reasentamientos | Mediano (4 yrs) | 5 | PPPs por sectores |
| | | Cultural | Reorientación | Minería | Microescala | | Fincas | | | PPPs extranjera y nacional |
| Regional | Distrital | | Liquidación | Transporte turistico Energia | Expansión | Mensual | Peri-urbano | Corto (1 yr) | 8 | Industrialización rural |
| | | Con membresia global y extranjera | Gran escala comercial | Banca de vivienda, agua y salubridad | | | Punto de crecimiento | | | Ahondamiento Economico + Integración Social. |
| Nacional | Sub-distrito | | Escala media | Investigación y Desarrollo | | | Región Económica | Combinaciones. | | Twinning Desarrollo Provincial Extranjero y Nacional |
| | | | Escala Chica | S+T | | | Sub- region Económica | | | Twinning Capitales Provinciales Extranjeras y Nacionales |
| | Aldea | | Micro Escala | ICT | | | | | | Twinning Àreas nacionales y extranjeras+ Puntos de Crecimiento |
| (1) | Ward (2) | (3) | Expansión (4) | Educación Salud, etc. (5) | (6) | (7) | Libre Zona Economica (8) | (9) | (10) | Ahondamiento en estabilidad de Paz Y Seguridad (11) |

Fuentes: Chikowore G . 2009. (Author`s Origination). University of Zimbabwe. Institute of Development Studies. Harare. 14.00 hrs.

# EL BANCO DEL SUR: AVANCES Y DESAFÍOS

**Isabel Ortiz y Oscar Ugarteche**

ACTA FUNDACIONAL DELBANCO DEL SUR (Dic 2007).
Se acuerda:

- Crear el Banco del Sur, el que tendrá por objeto financiar el desarrollo económico y social de la región, en forma equilibrada y estable haciendo uso del ahorro intra y extra regional; fortalecer la integración; reducir las asimetrías y promover la equitativa distribución de las inversiones dentro de los países miembros del banco;
- Sede principal: Caracas; subsedes: Buenos Aires y La Paz
- Un banco autosostenible
- Representación igualitaria de los países miembros, sistema de funcionamiento democrático.
- Convenio Constitutivo a ser terminado en 60 días naturales.
- Invitar a todas las naciones que conformarán la UNASUR a participar en el proceso de creación del Banco del Sur.

En América del Sur existe la necesidad urgente de mejorar las tasas de crecimiento, de fortalecer los mercados internos y de mejorar, substancialmente, los niveles de vida de la población, a fin de revertir la tendencia migratoria, buscar la justicia social y reducir la concentración del ingreso en el marco de un ciclo virtuoso de desarrollo sostenible y sustentable. Desde 2006, varias naciones de América Latina comenzaron a considerar la creación de un nuevo banco alternativo, el Banco del Sur, que utilizara las reservas existentes en la región para financiar el desarrollo de sus países miembros, para fortalecer los procesos de integración regional, reducir las asimetrías, la pobreza y exclusión social, promover el empleo y activar un círculo virtuoso, fundamental para la transformación económica, social y política de la región.

Después de un largo proceso de acuerdos internaciones, el Acta Fundacional del Banco del Sur fue suscrita el 9 de Diciembre de 2007, en Buenos Aires, por los Presidentes Néstor Carlos Kirchner (Argentina), Evo Morales Ayma (Bolivia), Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil), Rafael Correa Delgado (Ecuador), Nicanor Duarte Frutos (Paraguay), Tabaré Vázquez Rosas (Uruguay) y Hugo Rafael Chávez Frías (República Bolivariana de Venezuela). El Acta Fundacional puede consultarse en el Anexo de este documento.

En el acta de fundación del Banco del Sur, los presidentes de los países miembros del banco fijaron un plazo de 60 días para que la estructura y las directrices de la nueva institución

financiera multilateral sudamericana fueran definidas. En octubre del 2008, han pasado 300 días y el Convenio Constitutivo del Banco sigue sin fundarse.

**¿Qué ha pasado?**

El retraso se debe a un inadecuado mecanismo de trabajo y divergencias entre los países miembros. Existen varias propuestas de Convenios Constitutivos para el Banco del Sur, lo que se requiere es un nuevo consenso. Recordemos que finalizar el Convenio Constitutivo es sólo un primer paso para realmente crear el Banco del Sur. Lo realmente importante no es ese documento de unas pocas páginas, sino operacionalizar sus principios, contratar a personal, organizar el funcionamiento del Banco y ponerlo en marcha.

En las reuniones de UNASUR siempre se menciona al Banco del Sur, e incluso se le refiere ya coloquialmente como BANSUR, los países de la región siguen interesados en él. El interrogante es si todos los miembros natos están de acuerdo en lo básico o si hay divergencias aparentemente insalvables.

**La Importancia del Banco del Sur**

Los Países del Sur Financian al Norte:
Transferencias Netas Financieras a Países en Desarrollo 1995-2007
(años selectos, en miles de millones dólares)

| | **1995** | **2000** | **2003** | **2006** | **2007*** |
|---|---|---|---|---|---|
| África | 5.7 | -31.6 | -22.6 | -86.2 | -59.2 |
| América Latina | -0.6 | -2.9 | -61.6 | -127.2 | -99.8 |
| Asia | 21.3 | -119.7 | -169.9 | -369.9 | -468.1 |
| Economías transición | -2.7 | -58.0 | -50.5 | -135.6 | -109.2 |
| Oriente Medio | 23.0 | -31.4 | -43.8 | -144.7 | -132.7 |
| TOTAL | 41.9 | -243.7 | -330.4 | -863.7 | -869.0 |

* Estimación
Fuente: Naciones Unidas, 2008: World Economic Situation and Prospects 2008. Departmento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, Nueva York.

Es fundamental que las diferencias entre países miembros sean superadas y que el método de trabajo se agilice. Lo que esta en juego no es solo la creación de un banco de desarrollo, sino una nueva arquitectura regional que conlleva tres elementos interrelacionados:
1. Una Unidad Monetaria del Sur
2. Un fondo de estabilización monetaria, el Fondo del Sur
3. Un Banco del Sur que utilice las reservas existentes para el desarrollo de la región

Sudamérica no está sola en este intento de impulsar un cambio orgánico a la arquitectura financiera. La realidad más cruda a la que todos los países en desarrollo se enfrentan en la actualidad es la transferencia de recursos del Sur al Norte. Como el cuadro muestra, desde el año 2000, en vez de ser los países ricos del Norte los que transfieren capital y ayuda al desarrollo a los países del Sur, increíblemente es al revés, son los países pobres que financian a los ricos, hay un flujo negativo de capital del Sur al Norte. Es necesario detener ese flujo. Es

imprescindible utilizar los ahorros generados en los países en vías de desarrollo, no para financiar el consumo de los países del Norte, sino el desarrollo de los pueblos del Sur.

Tanto los asiáticos mediante el acuerdo de Chiang Mai como el Oriente Medio con la iniciativa de Bahrein, y más recientemente los africanos, están embarcados en procesos similares al latinoamericano. Huelga decir que cada región tiene sus propias limitaciones. De hecho la unidad monetaria asiática aún no está siendo utilizada a pesar de estar diseñada y puesta al día desde el 2002. El mercado de bonos asiático hasta ahora ha servido únicamente para bonos públicos y no ha servido aún para emitir bonos privados. El proceso de diseño de la canasta de monedas de Oriente Medio se encuentra en fase intermedia sin que se vea todavía cuando se pondrá en marcha.

El Banco del Sur tendrá un fondo de garantías colateralizadas para la emisión de bonos de manera de poder recircular el ahorro sudamericano y las reservas internacionales dentro de la región. Es pues necesario para el desarrollo de la región que el Banco del Sur siga adelante, por lo que significa en términos de autonomía en la definición de la política económica así como por el potencial financiero del mismo. El momento para esto es ahora, cuando la crisis financiera estadounidense amenaza con convertirse en internacional apenas decidan que la tasa de inflación está muy alta y suban la tasa de interés. Ya pasamos por este camino en 1981 y los años 70.

| **CAPITAL DEL BANCO DEL SUR:**<br>Acordado en las Reuniones Ministeriales de Montevideo (Abril 2008) y Buenos Aires (Junio 2008) |
|---|
| • Capital Autorizado: US$20.000 millones |
| • Capital Suscrito: US$7.000 millones |
| • Contribuciones: |
| o Argentina, Brasil y Venezuela: US$2,000 millones |
| o Ecuador y Uruguay: US$400 millones |
| o Bolivia y Paraguay: US$100 millones |
| • Aporte inicial: |
| o Argentina, Brasil y Venezuela: 20%, el resto en 4 cuotas anuales |
| o Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay: 10%, el resto en nueve cuotas |
| • Cartera de Crédito: |
| o Argentina, Brasil y Venezuela: 4 veces el capital |
| o Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay: 8 veces el capital |
| • Limite de Exposición: Tres veces el patrimonio neto del Banco (hasta un máximo de cuatro y medio) |
| • Límite de Endeudamiento: Dos veces y media el patrimonio neto del Banco. |

## Problemas con el Método de Trabajo en la Creación del Banco del Sur

El mecanismo de acuerdos del Banco del Sur hasta la fecha consiste en (1) convocar cumbres ministeriales, las cuales son seguidas por (2) reuniones de los expertos de las Comisiones Técnicas Nacionales, que implementan las decisiones tomadas por los ministros de los países miembros.

Dada la agenda apretada de los ministros, sobre todo la de los ministros de los países grandes, la primera reunión ministerial después de la firma del Acta Fundacional el 9 de diciembre del 2007 no logró materializarse hasta mas de 120 días después, el 15 de abril 2008 en Montevideo. Peor aún, solo otra reunión ministerial la ha seguido, el 27 de junio en Buenos Aires, ésta fue convocada con poca antelación y a ella solo pudieron acudir cuatro ministros, por lo que la minuta resultante no ha sido ratificada por los países.

El sistema de convocar primero una reunión ministerial y luego otra de las Comisiones Técnicas Nacionales ha demostrado ser muy lento. Seria mucho más eficiente y adecuado acordar unos términos de referencia, y comisionar a un equipo técnico que realizara el trabajo sin interrupciones, para luego ser aprobado/modificado por las autoridades de los países miembros. Este es un método habitual de trabajo tanto de los bancos multilaterales de desarrollo como de las organizaciones regionales, que agilizaría el proceso enormemente.

## Los Acuerdos sobre el Banco del Sur

Mientras que la parte más difícil —el consenso político para crear un Banco del Sur— se ha conseguido, quedan aún por definir los aspectos técnicos: ¿Cómo construir un banco multilateral de desarrollo alternativo? ¿Cómo operacionalizar los principios que lo fundaron, en el contexto de una nueva arquitectura financiera regional? América Latina ya tiene varios bancos multilaterales de desarrollo - la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID)- pero estos no han servido para activar un nuevo patrón de desarrollo. ¿Cómo construir un banco distinto?

Hay quienes plantean que no debería haber diferencia entre el Banco del Sur y las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), sin comprender que lo que ha impedido el desarrollo de la región no es solo la falta de financiación, sino las políticas de desarrollo ortodoxas neoliberales impuestas por las instituciones basadas en Washington. Esta es la razón por la cual los presidentes latinoamericanos han preferido fundar algo distinto, ganando autonomía y capacidad de maniobra (“policy space”) para crear políticas de desarrollo distintas, que apoyen la soberanía de los pueblos de la región. La necesidad de nuevas políticas es particularmente acuciante dada la crisis alimentaria y la recesión mundial que se avecina debido a las políticas económicas del Norte.

Ha habido acuerdos importantes con respecto al Banco del Sur, pero las divergencias dominan.

Con respecto a los acuerdos, en la cumbre de Montevideo el 15 de abril 2008, se acordaron las aportaciones de capital del Banco del Sur. El capital autorizado asciende a US$20.000 millones, y el subscrito a US$7.000 millones. Las contribuciones, condiciones de aporte inicial y cartera de crédito varían según la franja a la que los países pertenezcan, en general se distinguen dos franjas, una primera franja que incluye a los países ricos (Argentina, Brasil y Venezuela) y una segunda franja que incluye a los países menores (Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay). Esto permite un total de préstamos por hasta US$60,000 millones, que convierte al Banco del Sur en una entidad con potencia del mismo orden de magnitud teórica

que el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social de Brasil (BNDES), el banco mayor en América Latina, a pesar de ser un banco nacional y no multilateral, con préstamos equivalentes a $US55.000 millones, más que el Banco Mundial en Sudamérica (US$36.000 millones), que el Banco Interamericano de Desarrollo (US$46.000 millones) y siete veces más que la Corporación Andina de Fomento (US$8.100 millones).

La cumbre ministerial de Buenos Aires se centró en el área de gobierno y administración. Se propuso que el Banco del Sur estaría formado por el Consejo de Ministros (la Asamblea de Gobernadores en cualquier banco de desarrollo), un Consejo de Administración (la Junta Directiva en cualquier banco de desarrollo), un Directorio (que llevaría las operaciones del día a día) y un Consejo de Auditoria. Se ratificó el Articulo V del Acta Fundacional, al aceptar que el mecanismo de decisión en será el de un país-un voto *en general.*

Sin embargo, se abrió la puerta a la diferencia en el funcionamiento del día a día, en la cual no hay acuerdo entre los países miembros. Algunos de los países grandes consideran que los mayores contribuyentes del Banco debieran tener una mayor capacidad de voto en el Directorio. En concreto, han propuesto una mayor voz en operaciones mayores a $5 millones, es decir, prácticamente en todas las operaciones, pues $5 millones es un monto muy bajo para el Banco. Esta discusión complica las cosas, en la medida en que para que funcione un banco de nuevo tipo, debe tener una institucionalidad sencilla, una tramitología reducida, la idea siempre fue reducir la administración al mínimo, y no tener distintas condiciones de funcionamiento a distintos niveles, que sólo generarán complicaciones burocráticas al banco.

GOBIERNO Y ADMINISTRACION:
Propuesta de la Reunión Ministerial de Buenos Aires (Junio 2008)
Órganos de gestión del Banco del Sur:
1. El Consejo de Ministros
2. El Consejo de Administración
3. El Directorio y su Comité Ejecutivo
4. El Consejo de Auditoría

## Las Divergencias sobre el Banco del Sur

Las divergencias son múltiples, como ya se apuntaba en el último párrafo. Claramente, la *realpolitik* es distinta para países como Brasil, que ya dispone de un Banco de Desarrollo potente como el BNDES, con una cartera de inversión muy superior al Banco Mundial, y de los países chicos, que necesitan apremiantemente fondos para el desarrollo: La situación a la que se enfrenta el Banco del Sur son los países pequeños frente a los países grandes.

1. **Gobernabilidad** ¿"Un país-un voto", o "un dólar, un voto"? En este momento, Septiembre del 2008, la falta de acuerdo se centra en la interpretación del Artículo V del Acta Fundacional, en el que se acordó un sistema de funcionamiento democrático, un país-un voto. Este sistema seria similar al de las Naciones Unidas, donde cada país tiene voz y voto por pequeño que sea, y fundamentalmente diferente de los bancos multilaterales de desarrollo

existentes (ej. el Banco Mundial), donde los países ricos tienen derecho a más voto, por el hecho de contribuir mayores recursos. De los países con mayor contribución al Banco del Sur (Argentina, Brasil y Venezuela) solo Venezuela apoya la toma de decisiones democrática en todos los niveles. Brasil y Argentina se decantan por el modelo tradicional de la banca multilateral; aunque han aceptado que los consejos del Banco del Sur funcionen bajo el principio de un país-un voto, consideran que en la gestión del día a día los países con mayor contribución deberían tener mayor voz.

2. **Privilegios y exenciones fiscales**: Algunos sugieren que todas las operaciones del Banco, desde compras y adquisiciones, hasta inversiones y salarios de sus oficiales, deben estar exentas de toda clase de gravámenes tributarios y derechos aduaneros. Para otros, esta medida —copiada de las IFIs— es inapropiada, contraria a los importantes esfuerzos de lucha contra la evasión fiscal en la zona.

Pero esto es solo el principio. Crear un banco de desarrollo alternativo abre la puerta a muchas opciones. Lo mas controvertido, el gasto, aun ni siquiera se ha discutido. ¿Que políticas de inversión va a priorizar el Banco del Sur? ¿Habrá prestamos concesionales, como en el resto de los bancos de desarrollo, y, si es así, cuales serán los criterios de elegibilidad, quien se beneficiará?

Otras divergencias obvias, ya manifiestas en áreas ni siquiera discutidas oficialmente en las cumbres ministeriales, son:

3. **Fondeo**: Mientras que se han acordado las participaciones de capital entre los países miembros, aun no existe una decisión sobre el uso de reservas, el origen de fondos especiales concesionales, co-financiación y otros detalles del fondeo del Banco.

4. **Cartera de Inversión** ¿Debe la infraestructura ser prioridad? Algunos de los países insisten en asociar al Banco del Sur con inversión en infraestructura. Sin embargo, la infraestructura es ya el área con mayor inversión multilateral en la zona, mientras que las áreas mas necesitadas son los sectores sociales y la agricultura.[98]

Los países miembros del Banco del Sur deben afrontar la crisis alimentaria urgentemente. Según la CEPAL, el reciente aumento del 15% en los precios de alimentos se ha traducido en un incremento de la cantidad de personas viviendo por debajo de la línea de la pobreza del 35% al 38%. En solo unos meses, todos los esfuerzos en reducir la pobreza desde el año 2002 al 2007 han sido anulados en la región.[99] Y la pobreza no se reduce con infraestructura. En principio, la cartera de préstamos del Banco del Sur no debería abocarse mayoritariamente a grandes proyectos de infraestructura contaminante, sino estar centrada en temas de pobreza y proyectos regionales que reduzcan las asimetrías, con ángulos de desarrollo social y medio ambiente. Esto sin duda no excluye la posibilidad de invertir en refinerías de petróleo, pero las condiciones ambientales de la misma deberán de ser cuidadosamente valoradas. Yendo más

[98] Fuente: Informes Anuales del Banco Inter-Americano de Desarrollo, Banco Mundial, Corporación Andina de Fomento, y pagina web de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)
[99] CEPAL. Agosto 2008: Economic Survey of Latin America and the Caribbean. Santiago de Chile: Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina.

allá, la idea de soberanía en sus distintas áreas genera una cartera de inversión completamente distinta de la del Banco Mundial,.BID y CAF, por ejemplo:
- *Soberanía alimentaria:* mayor inversión en agricultura en la región, incluyendo reformas agrarias y aumento del nivel de ingreso de los agricultores;
- *Soberanía económica:* actividades que promuevan la capacidad productiva de América Latina, sirvan para la generación del empleo digno para todos, y permitan una base impositiva que pueda ser utilizada para el desarrollo de los pueblos;
- *Soberanía de salud:* inversión en farmacéuticos genéricos baratos y acceso a servicios médicos para todos;
- *Soberanía de los recursos naturales*, de manera que las utilidades/royalties sirvan para la inversión pública, en vez de quedarse como beneficios privados de las grandes corporaciones.

5. **Elegibilidad según el tipo de institución** - ¿Debe el Banco del Sur financiar a grandes compañías privadas? Mientras que existe un acuerdo colectivo que el banco del Sur invertirá en intermediación financiera para empresas públicas nacionales, PYMES, cooperativas y empresas asociativas, algunos muestran objeciones a financiar a la gran empresa privada. Otros señalan que hay que diferenciar entre distintos tipos de gran empresa privada (algunas son importantes para la sociedad latinoamericana, como compañías que produzcan alimentos, medicamentos genéricos, fertilizantes, etc.) y además éstos señalan la importancia de promocionar empresas regionales para la reactivación económica de la región. La minuta de Buenos Aires refleja ya un vaticinio de lo que ha de venir en este sentido: “Se consideró la conveniencia de que el Banco pueda efectuar préstamos – además de al sector público, semipúblico y de economía mixta - al sector de cooperativas y al sector privado previa conformidad del Sector Público respectivo. Venezuela considera que el Banco no debería financiar al sector privado, excepto al sector de cooperativas, empresas asociativas y comunitarias” (párrafo 8).

6. **Distribución de Inversiones entre Países Miembros y Distintos Términos de Financiamiento:** El Artículo I del Acta Fundacional señala una inversión equilibrada entre los países miembros del Banco. Sin embargo, no todos los países tienen la misma capacidad de absorción. Además, ¿serán todas las inversiones realizadas bajo las mismas condiciones? Los bancos multilaterales de desarrollo ofrecen préstamos concesionales (a menor interés) y donaciones (gratuitas) a los países 7 con más bajo PIB. Esto genera de nuevo una división entre los países grandes y los pequeños, que en principio se merecen términos concesionales por ser menos ricos.

Existen dos opciones para evitar esta división entre países. Una opción es mantener distintos tipos de financiamiento según sectores (ej. inversiones en sector social podrían ser concesionales independientemente del país/región, como hace el BANDES en Venezuela). Otra opción es el modelo de la Unión Europea. Europa se enfrentó al mismo problema que América Latina de “los grandes contra los chicos”, y lo solucionó abandonando la idea de país, focalizando la concesionalidad en la regiones más pobres, independientemente del país donde estuvieran. Así, no se trata de países ricos subsidiando a los pobres (ej. no seria Brasil subsidiando a Bolivia), sino de las regiones ricas subsidiando a las pobres (ej. las regiones pobres de Brasil también podrían beneficiarse de mejores términos de financiamiento)

7. **Compras y adquisiciones**: El Acta Fundacional del Banco del Sur indica una preferencia por bienes y servicios de la región. Sin embargo, debido a que en la región solo hay 12 países, la realidad es que quizás en algunos casos la compra de bienes o servicios no sea factible, en cuyo caso podrían haber las siguientes opciones: (a) Una opción es permitir compras de bienes y servicios de países nomiembros del Banco, pero ser proveídas por contratistas de los países miembros; (b) Otra opción es un tratamiento preferencial para las compras y adquisiciones de otros países del Sur, hasta ciertos umbrales de precio; (c) Caso contrario las compras y adquisiciones podrían estar desligadas, abiertas a cualquier país del mundo que ofrezca precios más competitivos. Claramente, existe un "trade-off" entre apoyo al Sur y competitividad de los precios por productos, en cuya definición no hay acuerdo.

8. **Participación y Transparencia**: Hasta ahora la sociedad civil ha defendido a capa y espada la creación de un Banco del Sur alternativo, ha sido una fuerza positiva. Sin embargo, no existe acuerdo sobre su posible inclusión en el Banco del Sur. El grado de participación de la sociedad civil es uno de los elementos de divergencia entre distintos países miembros. Existen varios modelos institucionales, analizados en otros documentos, que deberán contemplarse al tomar la decisión final.

9. **Salvaguardias sociales y medioambientales**: ¿Cómo asegurar que los principios contenidos en el Acta Fundacional del Banco del Sur, vinculados con objetivos de promoción de justicia socio-ambiental, son mantenidos? Los bancos de desarrollo multilaterales han desarrollado una serie de salvaguardas sociales y medioambientales, creadas para maximizar impactos positivos en empleo, distribución de beneficios en género, generaciones, etnias y personas con necesidades especiales, así como en el medio ambiente. Sin embargo, muchas de estas salvaguardas se están diluyendo en la actualidad, dado el vuelco conservador de las IFIs. Para el Banco del Sur, el desafío se trata de cómo considerarlas de manera simple, sin que generen un exceso de papeleo y burocracia, pero que aseguren el abandono de un modelo de desarrollo ortodoxo que provoque más exclusión social y destrucción ambiental.

Es por todas estas pequeñas divergencias que, a principios del 2008, el gobierno de Ecuador pidió asistencia a las Naciones Unidas. Se realizó un Taller Técnico, no vinculante, en Quito, del 23 al 27 de Junio 2008. Participaron en esta reunión más de sesenta personas de distintas filiaciones: expertos internacionales en banca y finanzas, académicos, miembros de Comisiones Técnicas Nacionales del Banco del Sur y de la sociedad civil. El debate fue intenso; precisamente, la intención era analizar opciones, con sus ventajas y desventajas, y generar consenso en la construcción de un banco multilateral alternativo.

El documento resultado no es una nueva propuesta, sino una presentación de los pros y contras de distintas opciones en las áreas de (i) Gobierno y administración, (ii) Fondeo, (iii) Políticas e instrumentos de inversión (iv) Compras (v) Auditorias (vi) Ciclo de operaciones (vii) Participación (viii) Salvaguardas sociales y medioambientales.

El documento puede consultarse en el enlace adjunto[100], está diseñado para ser útil en la elaboración de un Convenio Constitutivo y operacionalización de un banco multilateral de

[100] Resultados del Taller Técnico Banco del Sur. Ver: http://mef.gov.ec/portal/page?_pageid=37,34898&_dad=portal&_schema=PORTAL

desarrollo alternativo: Ello requerirá decidir entre las distintas opciones en cada área, que son presentadas de manera neutral, con la intención de ayudar a generar consenso.

## El Banco del Sur Debe Seguir Adelante

El Banco del Sur avanza tan lentamente, que el retraso está generando impaciencia en aquellos países con mayor interés. Se está formando otro banco de desarrollo regional alternativo, el Banco del ALBA, la Alternativa Bolivariana de las Américas, el acuerdo de integración regional entre Bolivia, Cuba, Honduras, Nicaragua y Venezuela. El Banco del ALBA cuenta con un capital suscrito de US$2.000 millones, y ya tiene oficinas en Caracas. Esto es otro camino, aunque no son países de UNASUR, salvo Bolivia.

Dada la demora, el pasado 29 de Agosto 2008, los Presidentes de Venezuela y Ecuador declararon la creación de un banco de desarrollo para Bolivia, Ecuador y Venezuela[101], sin dejar de impulsar el banco del Sur, pero en vista de la lentitud en su desarrollo adoptarán mecanismos alternativos de cooperación financiera más inmediatos. Sin duda esta es una forma de crear presión sobre los países mayores. En Buenos Aires aseguran que el Banco del Sur estará operativo antes del fin del 2008. En Brasilia esto es menos claro, porque de alguna forma el BNDES existe y esta es una competencia.

Es imprescindible que el Banco del Sur comience a operar aunque sea en su mínima expresión, y así poder comenzar a emitir bonos en la unidad monetaria sudamericana. Ya se han acordado los pagos en moneda nacional del comercio intraregional, y en la próxima reunión ministerial de UNASUR se terminará de ampliar el uso de la moneda nacional. El siguiente paso lógico es comenzar a usar la unidad monetaria sudamericana como unidad de referencia, tras los estudios de factibilidad que el Banco mismo debería de hacer. La unidad monetaria sudamericana se presentó en una conferencia de bancos centrales en Buenos Aires en agosto del 2008.

Si bien es cierto que la construcción del sistema monetario europeo tardó seis años en su primer impulso, las razones hoy para apurarse son más que evidentes a la luz del incremento de las transferencias Sur-Norte y de la crisis que puede convertirse en global si no se toman las medidas financieras preventivas correctas. Para eso está también el Banco del Sur y su institución hermana: el Fondo de Estabilización del Sur que parece estar tomando cuerpo con el reciente acuerdo en Basilea de los bancos centrales de México, Brasil, Argentina y Chile de manejar de forma conjunta las reservas internacionales.

Veamos el contra-argumento: ¿Qué pasaría si el Banco del Sur no se consolida por pequeñas diferencias entre sus países miembros y un inadecuado método de trabajo? Esto beneficiaría enormemente a los países del Norte, que seguirán recibiendo los ahorros latinoamericanos. Y perjudicaría terriblemente a los ciudadanos latinoamericanos, que seguirán en una situación de inestabilidad económica, empleo precario, inseguridad alimentaria y limitado progreso social.

[101] Ver: http://es.biz.yahoo.com/30082008/185/ecuador-venezuela-seguiran-banco-sur-buscaranalternativa. html

Es por ello que los países latinoamericanos deben intentar forjar un consenso urgentemente: es mejor un Banco imperfecto, que no ningún Banco. Aunque si es una mera réplica de las IFIs, de la banca multilateral de desarrollo existente, América Latina habrá perdido una oportunidad histórica, importante no solo para la región, sino para muchos otros países del Sur, que están observando la experiencia con esperanza. El Banco del Sur debe seguir adelante.

Nueva York y México DF, Octubre 2008.

**ADDENDO: Se firmó Convenio Constitutivo del Banco del Sur**

Por: Oscar Ugarteche

Tras veinte meses de la firma del acta fundacional del banco del Sur en Buenos Aires, por fin los presidentes suramericanos han firmado el convenio constitutivo del BANCOSUR en Porlamar, Isla Margarita, el lunes 28 de setiembre del 2009. El convenio constitutivo trae reglamentaciones que han sido negociadas por comisiones a nivel de ministerios de economía y de hacienda en la que han dilucidado sobre los aportes de capital, el mecanismo de votación, el reclutamiento de personal, la jurisprudencia, las consideraciones tributarias y jurídicas de los funcionarios y se ha aclarado la funcionalidad del banco. Exactamente para qué es.

**La declaración inicial**

Se reacordará que el Banco del Sur es de propiedad nata de los diez países miembros de UNASUR, que iniciaron las negociaciones para su conformación primero entre Venezuela y Argentina en el año 2006 y que luego se incorporaron Ecuador y Brasil en mayo del 2007 hasta lograr la firma del resto.. A diferencia de la CAF, que tiene 18 países miembros, algunos extracontinentales y otros centroamericanos, el BANSUR es suramericano en esencia. En este sentido la postura observadora de Chile, si bien frecuente en relación a la integración latinoamericana desde su retiro del Pacto Andino en 1977, es una desventaja comparado a su pequeña participación con 21 millones de dólares en la CAF. Si bien el monto es írrito, hay muestra de presencia. Hasta ahora no hay tal muestra con este banco. Recuerda esa política exterior a la británica con la integración europea, que durante las décadas de formación de la Comunidad Económica Europea permaneció como observador, y de hecho ya integrada Europa ellos aun guardan una política migratoria autónoma y continúa la vigencia de la libra esterlina. Los ingleses no iban a permitir que Europa continental dictara su política monetaria ni migratoria.

Colombia, de su lado, ha jugado un papel ambivalente. Inicialmente se rehusó a la idea en el año 2006, para luego decir que estaba de acuerdo en la segunda mitad del 2007, y el día antes de la firma retirarse, lo que produce la confusión que en la carta de constitución aparecen ocho firmas mencionadas y en realidad solo hay siete. El Perú es el único país suramericano que es impermeable a esta idea, aunque posiblemente en el próximo gobierno se proceda a incorporar. Se comprende la razón por la importancia de Venezuela en dicho banco y la estrecha relación del presidente García del Perú con el ahora defenestrado Partido Acción Democrática de Venezuela y más con el ex presiente Carlos Andrés Pérez, compadre del

presidente peruano. Es decir, la ausencia del Perú refleja la ausencia de institucionalidad en la política exterior del país. El Perú tampoco es un actor activo en UNASUR como se apreció con su ausencia presidencial en Isla Margarita el fin de semana del 26 de septiembre y antes en Santiago de Chile.

Perú y Colombia juegan en pared con Washington y apuestan a la política lanzada por el anterior presidente de los Estados Unidos y que parte de acuerdos bilaterales. Ambos países parecen tener una falta de política exterior integracionista y sumarse al principio de Washington de dividir para vencer, en el entendido que quien gana con la integración es un solo país cuyo gobierno no les simpatiza. Cumplen el mismo papel con UNASUR y el BANSUR que cumplieron antes en el pico de la crisis de la deuda externa con el club de deudores (1984) que dejó de constituirse en mayo de dicho año porque estos dos países sirvieron de puente a las gestiones de Washington en contra, según dice el Embajador Alzamora Valdéz, entonces Secretario Ejecutivo del SELA, en su renombrado trabajo.

## La firma del convenio constitutivo

En el contexto del encuentro de presidentes de América del Sur y África, siete de los ocho mandatarios suramericanos presentes (Hugo Chávez de Venezuela, Luiz Ignacio Lula da Silva de Brasil, Rafael Correa de Ecuador, Fernando Lugo de Paraguay, Evo Morales de Bolivia, Cristina Kirchner de Argentina y Tabaré Vázquez de Uruguay), han firmado el convenio constitutivo del Banco del Sur, cuya fundación fuera suscrita en Buenos Aires el día anterior a la toma de posesión de Cristina Fernández en diciembre del 2007. Prometieron, entonces, en la cláusula sexta de la constitución hacer esto en 60 días pero tardaron 20 meses. Ha sido un proceso bastante más acelerado que el proceso del fondo multilateral del ASEAN que tardó 9 años para constituirse como tal, recién en mayo del 2009, o que las instituciones europeas que tardaron décadas. Ahora, como en el 2007, Colombia no firmó y el Perú ni apareció en la foto.

A lo largo de estos dos años se había acordado que arrancará con un capital global de 7 mil millones de dólares, que la votación en el directorio será de un país un voto y que en el consejo de créditos, hasta 70 millones será del mismo modo y por encima en proporción del capital pagado. Este será pagado por los tres países grandes en una proporción distinta de los cuatro países pequeños, que aportarán 400 millones de dólares cada uno.

El tamaño del capital suscrito inicial es de 7,000 millones de dólares que es equivalente al doble del capital suscrito de la Corporación Andina de Fomento. El monto autorizado de la CAF es 10,000 millones y el monto autorizado del Banco del Sur es 20,000 millones según anunciara el presidente Chávez. Se entiende que el capital suscrito de 7,000 millones de dólares será aportado al banco en los próximos meses para iniciar el reclutamiento de personal. La idea del banco del Sur es que no se concentre en infraestructura para lo cual hay ya la CAF y el BID, sino en proyectos que sirvan para cerrar la brecha de pobreza de la región sudamericana.

*Acerca de los Autores: Isabel Ortiz y Oscar Ugarteche:*

*Isabel Ortiz es oficial senior de las Naciones Unidas y ex-oficial del Banco Asiático de Desarrollo, y Oscar Ugarteche es investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Autónoma de México.*

# COOPERACIÓN AL DESARROLLO SUR-SUR: ¿UN RETO PARA LAS TRADICIONALES RELACIONES DE LA AYUDA?"

## Una mirada a la Cooperación al Desarrollo China-África y el caso de Uganda

**Por: Edward Ssenyange**

China, un país en desarrollo que hasta hace poco ha sido receptor de un monto grande de recursos de Ayuda Oficial al Desarrollo, ha crecido a través de los 90s y hasta el 2007 en términos de su PIB cerca del 10% anual. Su actual PIB de mas de $7.8 trillones de dólares[102] lo posiciona hoy como la segunda economía más grande del mundo. China esta ganando cada vez más importancia como uno de los mayores conductores de la economía global y se le reconoce como el primer país en emerger de la crisis financiera y económica global con un crecimiento del 7.9% en el segundo semestre del 2009. Si bien la economía china esta experimentando una transición hacia una economía del conocimiento, el principal conductor del crecimiento es aún el sector manufacturero, el cual ha hecho de China una plataforma de producción global. Debido al modelo chino de desarrollo económico estratégico, el crecimiento en el PIB se refleja en un transformación social positiva que ha visto caer la pobreza del 53% en 1981 al 2.3% in 2005 mientras el índice de desarrollo humano (IDH) mejoró del 0.53 en 1975 a 0.78 para 2005. En la actualidad se estima que el ingreso per-capita está por encima de $3,180 dólares, pero continua estando contaminado por algunas inequidades a través de los sectores sociales (China Haley y Naidu, 2009; En.wikipedia.org; www.chinaview.com)[103].

De otra parte Africa, y más concretamente el Africa Sub-Sahariana (ASS), tiene economías que han registrado tazas de crecimiento de 2.5% en 1990 a 5.2% in 2007 pero sin estar acompañadas de transformaciones sociales. La producción es predominantemente un producto de materias primas incluyendo petróleo y minerales que constituyen la base de las exportaciones; con un escenario aún peor donde estas materias primas no están adecuadamente diversificadas. Las importaciones, de otra parte, están dominadas por bienes manufacturados de alto precio causando persistentes y agudos desbalances comerciales. Los retos claves del desarrollo del ASS están en: asegurar crecimiento rápido y sostenido a favor de los pobres; transformaciones tanto estructurales como sociales; desarrollos tecnológicos apropiados; aumentar el crecimiento basado en las exportaciones y tomar ventaja de los posibles acuerdos de acceso a mercados producto de los acuerdos de mercados preferenciales; y eliminar las restricción de la oferta a través de organizar el sector productivo como una entidad económica viable, con mayor inversión en infraestructura y desarrollo humano. Estos retos colocan al Africa (de la cual Uganda es parte) en una situación casi desesperada que la arrojan en los

[102] Nota de la traductora: en este artículo se mantiene la acepción inglesa de trillones (millones de millones) y billones (miles de millones).
[103] Haley Herman and Naidu Sanusha, 2009; Africa's new development partners: China and India – Challenging the Status quo; published by Pambazuka press; En.wikipadia.org/wiki/economy of China.

brazos de la Ayuda y los socios del desarrollo. (Fondo Monetario Internacional (FMI), 2009; UNCTAD, 2005, 2003, 2001)[104].

China y Africa cooperan en varios frentes pero se encuentran para revisar los progresos y desarrollar estrategias en el Foro de Cooperación sobre China y Africa (FOCAC por su sigla en Inglés). En este Foro, en el 2006, China hizo los siguientes compromisos: duplicar su ayuda al Africa para el 2009; proveer $3 billones de dólares en préstamos preferenciales y $2 billones en créditos preferenciales a compradores en los tres años del 2006 al 2009; establecer el Fondo de desarrollo China-Africa de $5 billones de dólares para estimular compañías chinas a invertir en Africa; cancelar la deuda surgida de los prestamos gubernamentales libres de intereses que maduraron al final del 2005 a cargo de los países pobres altamente endeudados (HIPC) y de los países menos desarrollados (LDCs) en Africa que mantienen lazos diplomáticos con China; abrir aún más el mercado chino a los productos africanos ofreciendo la facilidad de tarifa-cero a los países LDCs que mantienen lazos diplomáticos con China; construir un Centro de Convenciones para la Unión Africana como apoyo a la integración africana; entrenar 15,000 profesionales; enviar 100 expertos senior en agricultura al Africa; establecer 10 centros demostrativos de tecnología agrícola en Africa; construir 30 hospitales; proveer una donación de 300 millones de Yuans para Artemisin[105] y la construcción de 30 centros de tratamiento y prevención de la malaria para consolidar los esfuerzos de erradicación de la malaria en Africa; enviar 300 jóvenes voluntarios al Africa; construir 100 escuelas a través de todo el continente; e incrementar de 2,000 a 4,000 anualmente el número de becas del gobierno chino a estudiantes africanos (Brautigam, D., 2008 y Broadman, H., 2007).[106]

De cara a los reclamos de las críticas que sostienen que no existe una Política de Ayuda China y que los chinos no tienen una definición clara de ayuda, el objetivo oficial clave de la Ayuda China al Africa es contribuir a crear un ambiente para la autosostenibilidad y el desarrollo social, y para lograr estos objetivos han sido diseñadas una forma de cooperación y de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); "cooperación" se refiere a la inversión directa extranjera (FDI por sus siglas en inglés) y a contratos con compañías chinas, mientras que AOD se refiere a prestamos concesionales y concesiones comerciales, al alivio de la deuda y a donaciones.[107]

De conjunto, la Ayuda China tiene una aproximación centrada en el mercado con unas directrices oficialmente definidas como: promoción de la alineación histórica; impulso de la

---

[104] IMF, 2009, World Economic and Financial Surveys, Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa. Washington DC; UNCTAD (2005) Economic Development in Africa: Doubling Aid: Make the 'Big Push' Work, New York and Geneva, United Nations; UNCTAD (2003) Trade and Development Report 2003, New York and Geneva, United Nations; UNCTAD (2001) Economic Development in Africa: Performance, Prospects and Policy Issues, New York and Geneva, United Nations.

[105] Nota de la traductora: según el diccionario, Artemisin es un producto medicinal mezcla de Artemisia y Quinina

[106] Brautigam, D. (2008) 'China's African aid: transatlantic challenges', German Marshall Fund (GMF) of the United States, Washington DC; Broadman, H. (2007) Africa's Silk Road: China and India's New Economic Frontier.

[107] China estimula las compañías chinas a seguir la Estrategia "*Go Global*" según la cual 5 zonas económicas especiales (SEZ) fueron anunciadas en la cumbre del FOCAC en el 2006. Para apoyar esta iniciativa, el gobierno chino, bajo el Fondo de Desarrollo China África (CADF) administrado por el Banco de Desarrollo Chino, lanzó un fondo de $5 billones de dólares; el cual será usado específicamente para proveer líneas de crédito a compañías chinas para invertir en África.

tracción del mercado; fortalecimiento de la política de *'One China'*[108]; creando igualdad entre todos; y generando apropiación y confianza en si mismos (Gobierno de Uganda; Haley y Naidu, 2009).

La Ayuda China al Africa, incluyendo Uganda, involucra ayuda monetaria y no-monetaria. El componente monetario contiene donaciones y prestamos concesionales mientras que las provisiones no-monetarias incluyen el alivio a la deuda[109], la asistencia técnica gratuita y de bajo costo, el acceso a becas y programas de entrenamiento, la excepción de aranceles y el regalo de edificios, equipos y diversos bienes de capital. Los préstamos de China están basados en solicitudes de los gobiernos receptores que implican discusiones con el gobierno chino y que normalmente están alineados con las prioridades nacionales de desarrollo de los países receptores. (Haley y Naidu, 2009)[110].

La Ayuda china es un reto para el *status quo* en la media en que China no es un miembro donante del DAC-OECD (Comité de Asistencia al Desarrollo de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo) y llega en un momento en que el compromiso del G8 de duplicar la Ayuda al Africa a $25 billones de dólares para el 2010 y *adelantar campañas históricas contra la pobreza* parecen estar fracasando. Los países Africanos encuentran la Ayuda China atractiva porque: es considerada como una oportunidad para entender el modelo de desarrollo chino que en gran medida ha enfrentado la pobreza y logrado planes nacionales de desarrollo; no está preocupada por establecer estándares de gobernabilidad que puedan debilitar la distribución de la ayuda, prolongar la implementación de los proyectos y debilitar el desarrollo; los procesos de adquisiciones de la Ayuda no son complicados y; la Ayuda está estructurada para proveer concesiones y reconstrucción de infraestructura. Aun cuando todo esto se ve muy bueno, los países africanos necesitan tomar nota de que esta ayuda de alguna manera es otorgada sobre la base de ayuda como recurso de seguridad; adicionalmente, esta aproximación de la Ayuda China socava importantes iniciativas de reformas de gobernabilidad y democráticas en la medida en que ofrece un abordaje *no atado*, (Haley y Naidu, 2009).

China admite que a través de los proyectos de Ayuda en Africa ha recibido más oportunidades de negocios al contar con compañías chinas involucradas en proyectos de construcción y comercio, y con el comercio bilateral creciendo de $6.5 billones de dólares en 1999 a US$73 billones en 2007. Esto, sin embargo, apoya irónicamente la afirmación de la aguda crítica internacional que sostiene que la "asistencia" al Africa es parte de una rapiña del siglo XXI más amplia por los recursos del Africa. También alegan las críticas que esta es la razón por la cual China hace fuertes inversiones en infraestructura en Africa. Un estudio reciente del Banco Mundial que evalúa las inversiones de China en Infraestructura en Africa revela que las inversiones crecieron repentinamente de sólo US$1 billón en 2001-2003 a US$1.5 billones en 2004-2005 y a US$7 billones de dólares en 2006. Para reafirmarse, los escépticos relacionan fuertemente los prestamos petroleros de China a Angola durante el 2004 y el préstamo mineral

[108] Esta política es no negociable y como tal es un requisito para recibir asistencia al desarrollo.
[109] Del 2000 al 2003, China canceló la deuda a 31 países Africanos por un valor de $1.4Billones de dólares y anunció otra ronda de cancelaciones durante 2006 a 2009 por cerca de $1.3Billones de dólares.
[110] Haley Herman and Naidu Sanusha, 2009; Africa's new development partners: China and India – Challenginf the Status quo; published by Pambazuka press).

de USD$9 billones de dólares a la República Democrática del Congo (DRC) en el mismo período. (Wang, J.E , 2007; Foster, Butterfield, Chen, y Pushak, N. ,2008)[111].

La cooperación entre Uganda y China ha existido desde 1962. Algunos eventos famosos incluyen: El apoyo de Uganda a China en 1971 en la 26ava Asamblea General de las Naciones Unidas (UN) para el restablecimiento de China en las Naciones Unidas; Uganda apoyó la postura de China en la Comisión de Derechos Humanos de las UN en 1996 y 1999; y el apoyo de Uganda a la propuesta China que buscaba mantener y observar el *Tratado de Misiles Anti-Balística* en las Naciones Unidas en el año 2000 (Gobierno de 2008, 2007, 2006; ug2@mofcom.gov.cn)[112].

La cooperación al desarrollo China-Uganda esta basada en una historia política común de liderazgo revolucionario, intercambios políticos, consultas bilaterales, posiciones comunes en foros internacionales, y en una visión compartida de paz, cooperación, desarrollo y amistad para el mutuo beneficio. Esta cooperación ha incluido en el pasado: apoyo en infraestructura que incluyó construir un complejo gubernamental por valor de US$20 millones; incrementar el potencial de Uganda para producir cemento de 350,000 a 830,000 toneladas al año a través de una gigantesca compañía china de cemento llamada Lafarge, la cual asignó el contrato llave en mano de US$105 millones a la china CBMI Construcción para la construcción del Estadio Nacional Nelson Mandela; cancelación de la deuda para Uganda por cerca de US$17 millones; tecnología de la información y asistencia técnica y equipos de comunicaciones a Uganda a través de la agencia Xinhua News, una compañas de medios del gobierno chino para cubrir CHOGM en 2007; trasferencia de habilidad científico-militar al ejercito nacional de Uganda; apoyo al sector agrícola para el establecimiento de una plantación en gran escala de arroz i.e. Tilda y Doho Rice Scheme; apoyo a la industria de alimentos a través de la provisión de fosas generadoras de metano en la planta de Kampala Ice; y la provisión de quipos al Centro de Investigaciones de Porcelana (Gobierno de Uganda; ug2@mofcom.gov.cn).

En el área de FDI, China está entre los 10 primeros países[113] que han invertido en Uganda desde 1991. El gobierno chino, como política, apoya la inversión de empresas chinas en el sector de negocios en Uganda y les otorga créditos preferenciales y créditos de compras. De otra parte, el gobierno chino en principio ha estimulado a los empresarios Ugandeses a invertir en China como una manera de cerrar las brechas comerciales y está en el proceso de establecer un acuerdo sobre Facilitación y Protección Bilateral de la Inversión y un acuerdo sobre Evasión Fiscal Justificada del doble sistema impositivo con países africanos (Uganda Investment Authority (UIA), 2007)[114].

El gobierno chino tiene una política deliberada para construir las fortalezas competitivas de Uganda a través de facilitar el intercambio de información y cooperación con Uganda en áreas

[111] Wang, J.E, 2007; 'What drives China's growing role in Africa?' , IMF Working Paper WP/07/211, August, Washington DC, IMF; Foster, V., Butterfield, W., Chen, C. and Pushak, N. 2008; Building Bridges: China's growing role as infrastructure financier for Sub-Saharan Africa').
[112] Government of Uganda 2008,2007, 2006, Development Cooperation, 2005/06 Report, Ministry of Finance Planning and Economic Development, Kampala Uganda
[113] Chinese FDI in Uganda is rated at 26% of total FDI
[114] Uganda Investment Authority, (UIA), Annual Summary of Totals of Licensed Chinese investments, 1991 to June 2007.

de recursos. Los acuerdos de cooperación chinos proveen identificación y apoyo a las empresas chinas interesadas y capaces de ayudar a la explotación y desarrollo de los recursos de Uganda, con la perspectiva de trasladar ventajas en recursos a fortalezas competitivas y promover la realización de crecimiento sostenible y desarrollo (Gobierno de Uganda, 2008, 2007, 2006; ug2@mofcom.gov.cn).

En el área del comercio y el intercambio, las compañías chinas, a través de los años, han participado directamente en los negocios tradicionales del sector. La importaciones de China han crecido de $70 millones en 2003 a más de $150 millones de dólares in 2008 mientras las exportaciones han crecido de US$0.8 millones en 2003 a más de US$7 millones en 2008. Las principales exportaciones chinas a Uganda fueron registradas como equipos mecánicos y eléctricos, textiles, ropa, farmacéuticos, porcelana, productos esmaltados y calzado, mientras que las importaciones de Uganda estuvieron compuestas de café y plásticos. Bajo el Foro de Cooperación Sino-Africa, China ha proveído instrumentos de acceso al mercado como la excepción de aranceles en 25 productos incluyendo café[115] importado de los países africanos subdesarrollados (Foster, Butterfield, Chen y Pushak, 2008; Engineering News, 2008; Wang, 2007; www.chinaview.com)[116].

Desde una perspectiva global africana, el mercado con China se acomodó en un excedente de pequeño mercado mediando cerca de $2 billones de dólares por año desde 2004. Los términos de intercambio de Africa en relación a China mejoraron por encima del 70% debido al aumento de los precios mundiales del petróleo y los minerales exportados a China en la etapa de estancamiento o caída de los precios de los bienes manufacturados importados desde China. El total de las mercancías exportadas a China se incrementó cerca de seis veces de US$4.5 billones en 2000 a más de US$28.8 billones en 2008. China es ahora el tercer mercado de exportaciones más grande de Africa, después de Estados Unidos y la Unión Europea, representando el 16% del total de las exportaciones de Africa; mientras tanto, las importaciones desde la China se mantienen en sólo 4% del total de importaciones. (Foster, Butterfield, Chen y Pushak, 2008; Engineering News, 2008; Wang, 2007; www.chinaview.com).

La participación de la China en el intercambio comercial de exportaciones a través de toda el Africa Sub-Sahariana varía de menos del 1% para Camerún, Uganda, Mauritius, Kenya y Ghana a más del 10% para Zambia y Etiopía, y más del 30% en el caso de Angola, Congo y Sudan. El agregado de las importaciones de Africa desde la China se incrementó cuatro veces de US$6.5 billones in 2000 a más de US$26.7 billones en 2008. Estas importaciones están dominadas por productos manufacturados, tales como maquinaria y equipos de trasporte, que comprenden: el 97.9% de las importaciones chinas en Etiopía; el 20% en Mauritius; el 24.9% en Ghana; el 29.3% en Sudan; el 39.2% en Madagascar; el 59% en Gambia; el 21.8% en Tanzania; el 30.6% en Nigeria; y el 35.5% in Camerún (Foster, Butterfield, Chen y Pushak, 2008; Engineering News, 2008; Wang, 2007; www.chinaview.com).

Hay una fuerte evidencia que la cooperación al desarrollo China-Africa está obligada a continuar por algún tiempo más. Los compromisos mas recientes fueron hechos en Noviembre

[115] Coffee is one of Uganda’s key exports to China
[116] Engineering News (2008) ‘China Leads new financiers in Africa – World Bank’, Reuters, 11th July

2009 cuando el Primer Ministro chino Wen Jiabao anunció, en el centro internacional de convenciones Maritim Sharm el Sheikh en Egipto, las ocho medidas de su gobierno para impulsar hacia delante la cooperación China-Africa; el estaba participando en el cuatro encuentro de ministros del Foro de Cooperación (FOCAC) cuya agenda principal era revisar la implementación de las actividades de seguimiento a la Cumbre del FOCAC en Beijing y a la tercera conferencia ministerial, y explorar nuevas iniciativas y medidas en la vía de las áreas prioritarias de la cooperación Sino-Africana (Foster, Butterfield, Chen y Pushak, 2008; Engineering News, 2008; www.statehouse.go.ug; Wang, 2007; www.chinaview.com)

La medidas incluyen: establecimiento de una asociación China-Africa para abordar el cambio climático; aumentar la cooperación con Africa en ciencia y tecnología; construir capacidades financieras a través de la provisión de $10 billones de dólares en prestamos concesionarios a países africanos; apoyar las instituciones financieras chinas en el establecimiento de esquema especial de prestamos de $1 billón de dólares para las medianos y pequeñas empresas africanas; acceso a los mercados para las exportaciones africanas a través de un régimen de cero arancel para el 95% de los productos de los países africanos menos desarrollados y que tienen relaciones diplomáticas con China, iniciando con el 60% de productos durante 2010; promover avances en agricultura; mejorar la atención en salud; desarrollo de recursos humanos; y aumento del intercambio cultural (Foster, Butterfield, Chen y Pushak, 2008; www.statehouse.go.ug; Gobierno de Uganda; Engineering News, 2008; Wang, 2007; www.chinaview.com).[117]

En términos más específicos para Uganda, el gobierno chino se comprometió a: construir una carretera de peaje del Aeropuerto Internacional de Entebbe a Kampala la ciudad capital; proveer prestamos concesionales del Banco Exim; y estimular las inversiones chinas en los sectores energético, de desarrollo de infraestructura, agro-industria y refinería de petróleos en Uganda. (Foster, Butterfield, Chen y Pushak, 2008; www.statehouse.go.ug; Gobierno de Uganda; Engineering News, 2008; Wang, 2007; www.chinaview.com).

## RETOS DE LA COOPERACION AL DESARROLLO CHINA-AFRICA

El foco clave de China está en los países africanos ricos en recursos, particularmente aquellos que tienen petróleo, madera, algodón y minerales valiosos, como por ejemplo Angola, Camerún, Etiopía, Ghana, Sur Africa, Tanzania, Zambia, Zimbabwe, Chad, Congo, Nigeria, Sudan, Camerún, Chad, Costa de Marfil y Mali. Los países africanos ricos en recursos mantienen balanzas comerciales bilaterales favorables con China mientras los otros padecen déficits en el comercio bilateral (Haley y Naidu, 2009).

A la luz de lo dicho, es prudente para los países africanos ricos en recursos naturales planificar para la época post-recursos después de que los socios del desarrollo se hayan marchado. Las ganancias del comercio africano con China están marcadas por bajos precios de las importaciones de China, lo cual ha socavado la producción local y ha tenido implicaciones en el crecimiento de la industria local, el empleo y el PIB; esto ha afectado de manera más severa

[117] Government of Uganda unpublished reports and State House Website

a Sur Africa, Zimbabwe, Lesotho, Kenya, Madagascar, Swazilanda, Ghana, Camerún, Mauritius y Nigeria. Estas circunstancias pueden conducir a la des-industrialización.

El déficit del comercio con China puede ser abordado mediante el establecimiento de zonas especiales de cooperación económica y comercial, y la negociación adecuada de "negocios de riesgo compartido" entre empresas africanas y chinas de tal manera que se contribuya a mejorar la competitividad de las compañías africanas.

Las oportunidades para los países africanos pobres en recursos naturales son menos llamativas pero podrían basarse en la transición de la China de una economía manufacturera y intensiva en trabajo a una economía basada en el conocimiento. Esto implica que los países pobres, con mano de obra local barata, pueden desarrollar estrategias para atraer empresas chinas que buscan aprovechar salarios bajos y fuerza de trabajo competente fuera de la China.

De esta manera podría ser de importancia estratégica para los países pobres negociar asociaciones apropiadas entre los empresarios locales y los chinos, para desarrollar y apoyar a los empresarios locales capaces de asociarse con los chinos con base en términos mutuamente benéficos.

Un reto para las economías pequeñas es la incapacidad para acoger industrias modernas muy pequeñas. Esto puede ser abordado mediante una perspectiva de redes compartidas de producción a nivel regional.

Aún así el FDI de China, en términos generales, ha reducido las brechas en ahorro e inversión; tecnología, conocimiento y gerencia; pérdidas de FDI; creación limitada de vínculos en economías locales; evacuación de materias primas sin adición de valor agregado local; explotación de trabajadores locales para obtener el máximo de ganancia; y producción de productos de pobre calidad.

La Ayuda china no promueve un desarrollo estratégico pro-pobres ni propone adherirse al Mecanismo Africano de Revisión de Pares o al gobierno participativo, la buena gobernabilidad y la transparencia. China ha ignorado el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil (CSOs) en Uganda, las cuales pueden ser instrumentales en diseñar las transformaciones sociales más anheladas de Uganda y, por el contrario, enfatiza sólo en la construcción y fortalecimiento de relaciones económicas en Uganda; los Derechos Humanos y la financiación de las actividades de las CSOs no están aún en la agenda. Aún cuando el gobierno chino tiene sindicatos fuertes y activos, no ofrece apoyo a Uganda en este aspecto; en Uganda si bien existen leyes laborales específicas la exigencia de su cumplimiento es débil y los trabajadores son terriblemente explotados y oprimidos.

La Ayuda China a Uganda no está armonizada con otras asistencias al desarrollo provenientes de otros donantes y socios del desarrollo, incluyendo aquellos que están presentes a nivel local in el país. Esto habría contribuido no sólo a racionalizar las actividades para un óptimo uso de los recursos de la Ayuda, sino también a para contar con una línea importante para la efectividad del desarrollo promovido por la Ayuda.

## RETOS DE LA COOPERACION AL DESARROLLO DEL NORTE AL SUR

La Cooperación al Desarrollo Norte-Sur está realmente avanzada en la articulación de los factores que subyacen a la determinación de la taza de desarrollo de los países pobres; estos incluyen derechos humanos, democracia, marcos macro-económicos estables, para mencionar sólo unos pocos. Sin embargo, a pesar de décadas de cooperación al desarrollo, Africa es aún fuertemente dependiente de los donantes y sin señales de una *Estrategia para Salir de la Ayuda* viable. Mientras tanto, es consenso internacional que los países africanos no lograrán alcanzar la mayoría de las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM) debido, principalmente, al fracaso de los países desarrollados en honrar los compromisos que al respecto han hecho en varias conferencias internacionales.[118].

Adicionalmente, existe una brecha entre los compromisos de los donantes y el flujo efectivo de la Ayuda, por ejemplo, de acuerdo con reportes de Oxfam International de 2006 y 2007, el Fondo Europeo de Desarrollo (EDF) nunca, desde 1975, ha desembolsado más del 43% de la Ayuda prometida a los países ACP y dice que en los años recientes del 2000 al 2007, los giros han bajado tanto como un 28%, (Oxfam, 2007)[119].

A este ritmo, resulta contradictorio comprender que las promesas de los lideres del G8 de duplicar la ayuda al Africa para el 2010 seguramente no se cumplirán mientras es de común conocimiento que en el desespero de la crisis económica y financiera internacional los países desarrollados movilizaron más de $4 trillones de dólares en unas pocas semanas para rescatar sus economías. (Haley y Naidu, 2009).

Analizando la Ayuda Oficial al Desarrollo que va al Africa esta comprende alivios de emergencia[120], asistencia humanitaria[121] y alivio de la deuda.[122] Por lo tanto, cabe anotar que la verdadera Ayuda al desarrollo que está yendo al Africa es un componerte mucho menor de toda la AOD y que mucha de esa Ayuda a través de los años ha estado condicionada a comprar los bienes y servicios de los países donantes mediante procesos adquisiciones preocupantes caracterizados por: bienes y servicios sobre valorados; quipos obsoletos y; tecnologías inapropiadas.

La Ayuda condicionada no puede jugar un papel clave en estimular una economía y más bien es una carga. Considerando los costos de condicionalidades como liberalización del comercio, privatizaciones, austeridad fiscal y reducción del estado, se ha establecido que esos costos han superado en mucho los recursos de cualquier Ayuda externa registrada que haya llegado al Africa proveniente de socios del desarrollo. Las estimaciones muestran que la Ayuda condicionada cuesta al Africa cerca de $1.6 billones de dólares por año. En un informe

---

[118] Siendo las más recientes, el Consenso de Monterrey (México) de 2002, la Declaración de París de 2005 y la Agenda de Acción de Accra (Ghana) de 2008

[119] Oxfam International (2007) 'The World is still waiting'. Broken G8 Promises are Costing Millions of Lives,' Oxfam Briefing Paper, London, May.

[120] En el caso de desastres naturales como inundaciones, avalanchas y sequías.

[121] En el caso de refugiados y personas desplazadas

[122] Within the Highly Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Donor Relief Initiative (MDRI).

publicado por Action Aid en 2005[123] se reveló que sólo 1/3 de la ayuda prometida por los países de la OECD fue Ayuda real mientras que 2/3 de la misma retornó a los países donantes.

Un nuevo reto se está manifestando en los años recientes[124] al interior de una agenda de Ayuda por Comercio, cuya estrategia consiste en transformar la AOD en un instrumento para la liberalización del comercio. La Unión Europea, Estados Unidos de América e Instituciones Financieras Multilaterales actualmente coinciden en la opinión que la solución para Africa son políticas más orientadas al comercio, a través de tratados de libre comercio conforme a las reglas del OMC y la implementación de estrategias de crecimiento lideradas por las exportaciones. Políticas relacionadas con el comercio se están convirtiendo en un factor principal en la definición de la dirección de la asignación de la Ayuda.

La reasignación de la Ayuda debe hacerse tomando en consideración el "*modus operandi*" de los defensores claves de la liberalización del comercio, parte de los cuales son países de la OECD que constituyen a su vez los principales donante para Africa. Ellos otorgan subsidios a sus sectores productores de alimentos seis veces la magnitud de la Ayuda que dan a los países pobres (UNDP, 2003)[125]. También se debe recordar que la inundación del mercado africano con comida y otros productos subsidiados baratos destruye la producción doméstica y aumenta la dependencia de las importaciones, las cuales son pagadas a su vez con nueva Ayuda proveniente de esos mismos países/instituciones.

Se debe anotar que una política abierta y deliberada de liberalización/libre comercio continuará imponiendo pesados costos sobre los países africanos, toda vez que estos son todavía exportadores netos de materias primas sin tratar o semi-procesadas deteriorando así los términos del intercambio en el mercado internacional y por lo mismo no puede ser sujetos del libre comercio.

De acuerdo con informe de Christian Aid (2005)[126], la liberalización del comercio es responsable de una buena parte de las perdidas comerciales en que han incurrido los países africanos y ha causado una cada vez mayor dependencia del financiamiento externo. La liberalización del comercio ha probado ser muy costosa para el Africa, se estima que les ha costado a los países africanos la preocupante suma de $272 Billones de dólares en un período de 20 años[127]. Según UNCTAD (2003)[128] el poder de compra de las exportaciones de bienes manufacturados de los países africanos ha declinado en 37% entre 1980 y 1990 mientras que los precios reales de los productos/commodities, excluyendo petróleo, bajaron más del 45% durante le mismo período y en un 25% entre 1997 y 2001. Con la liberalización del comercio, la participación de Africa en el intercambio de exportaciones e importaciones continua disminuyendo peligrosamente hacia su extinción, lo cual implica que sería prudente para los

---

[123] Action Aid (2005) Real Aid: An Agenda for Making Aid Work, London, Action Aid
[124] Lo cual es una característica tanto de la Cooperación Norte – Sur como de la Cooperación Sur-Sur
[125] UNDP (2003) Making Global Trade Work for the Poor, London, EarthScan Publications.
[126] Christian Aid (2005) The Economics of Failure: The Real Costs of "Free Trade" for Poor Countries, London, Christian Aid.
[127] 20 años desde los inicios de los 80's hasta el final de los 90's
[128]UNCTAD (2003) Trade and Development Report 2003, New York and Geneva, United Nations.

países africanos avanzar en agregar valor y manufacturas antes de embarcarse en un acuerdo de libre comercio o *Economic Partnership Agreements* (EPAs).

## CONDUCTORES DEL DESARROLLO EN AFRICA

Los actuales conductores del desarrollo en Africa se están desarrollando: infraestructuras socioeconómicas de calidad; infraestructura de gobernabilidad adecuada; cooperación comercial regional e internacional viable; sistemas de producción agrícola de valor agregado confiables a nivel de las comunidades.

### Conclusiones y Recomendaciones

En términos generales *la Cooperación China-Africa es un reto para las relaciones tradicionales de la Ayuda* y ha dejado huellas en la infraestructura económica y física del Africa, pero no necesariamente da muestras de una nueva forma de comportamiento. Los nuevos actores imitan el comportamiento de los donantes tradicionales – aplicando prácticas similares para privilegiar a sus propias corporaciones cuando se llega a los proyectos; atando los créditos de exportaciones al uso de bienes y servicios de los países donantes y; trayendo grandes equipos de consultores para asesorar a los receptores sobre los programas.

Sería un error por parte de los países africanos esperar que China dejara de existir como un estado soberano con sus propios intereses nacionales. A la luz de este factor, Africa tiene que desarrollar su propia serie de "condiciones para la Ayuda" para contribuir a promover una relación Sur – Sur que permita alcanzar las tan deseadas transformaciones sociales positivas y el crecimiento sustentable.

Las imperfecciones de la Cooperación Sur – Sur y de la Cooperación Norte – Sur se manifiestan como debilidades originadas en el fracaso de los socios del desarrollo, de tener una comprensión en profundidad de los elementos claves que conducen el desarrollo socio económico. Estos elementos claves permitirían alcanzar verdaderas transformaciones sociales i.e. incrementos substanciales en los estándares de vida de la gente del común llevarían a cuestionar los objetivos básicos de las formas de cooperación al desarrollo. Además, mientras los derechos humanos, la democracia y el empoderamiento comunitario y de género, están en la agenda prioritaria de la cooperación Norte-Sur, no son temas prioritarios para la cooperación Sur-Sur, y aún así ambos no promueven un desarrollo real.

Los países africanos deberían tomar el liderazgo en posicionarse a si mismos como socios igualitarios del desarrollo, usando su bienestar como referente. La cooperación al desarrollo debería aportar una ganancia neta sustancial para el Africa, incluyendo transformaciones positivas en las condiciones y estándares de vida de la gente. Es importante para el Africa tomar la iniciativa y aprender de modelos económicos como el chino, el cual ha transformado en gran medida las vidas de las comunidades en China. Africa tiene que estar alerta cuando negocia acuerdos comerciales para que los marcos adoptados sean viables para el Africa. En los puntos prioritarios de la agenda, la necesidad de transferencia de tecnologías apropiadas no puede ser minimizada, ya que errores en este aspecto son muy costosos para el país receptor.

*Sobre el Autor – Edward Ssenyange*
*es un analista de políticas e investigador socio económico en Uganda Debt Network, una ONG pro-pobres en Uganda, y tiene una larga experiencia en reseñar políticas económicas del gobierno y en empoderar a las comunidades para el ejercicio del control ciudadano en Uganda.*

# AYUDA EXTERNA CHINA SE DESCARRILA EN LAS FILIPINAS

**Por: Roel Landingin**

Sobre un estrecho de 32 kilómetros al norte de Manila, donde una compañía estatal China está construyendo un ferrocarril de US$503 millones para fomentar los accesos viales a la capital de las Filipinas, el impacto de la Ayuda monetaria China al desarrollo, en el pobre país del sureste asiático es fácil de no ver. Difícilmente hay algo.

Después de seis años de que China aprobara un prestamos de US$400 millones para el ferrocarril en el 2004, no hay trenes, ni estaciones, ni siquiera un sólo kilómetro de vía. Muchos tramos de la línea están aún ocupados por estructuras ilegales, incluyendo un edificio de oficinas de varios pisos y fábricas. Pero aún en la mayoría de tramos limpios de ocupantes ilegales, no hay actividad de construcción.

Sólo en un puñado de lugares uno puede ver equipo pesado y obreros trabajando o perforando inmensos pilares de concreto para sostener la cimentación de los gigantescos postes para los tramos elevados del ferrocarril.

Realmente, el contratista del proyecto, el Grupo Nacional Chino de Maquinaria y Equipos (CNMEG, que recientemente cambio su sigla a Sinomach), sólo ha completado el 15% del trabajo, de acuerdo con Elmer Ramoneda, vice-presidente de la Corporación Ferroviaria North Luzon (NLRC), la firma del gobierno Filipino que está implementado el proyecto. El agrega que CNMEG podría tomar hasta el 2012 para completar el proyecto, dos años después de la meta revisada para el 2010.

El proyecto de ferrocarril North Luzon (o Northrail, que también se refiere a la administración asignada a este) que busca transportar mas de 150,0000 pasajeros al día hacia y desde Manila, es el receptor del préstamo estatal chino más grande en las Filipinas. Este incluye una segunda sección, que cuesta cerca de US$673 millones, la cual extenderá la línea otros 48 kilómetros y conectará a Manila con la antigua base aérea de los Estados Unidos en Central Luzon, actual aeropuerto internacional y zona económica especial.

La segunda sección será financiada por un crédito fresco de US$500 millones del Export-Import Bank de China, llevando el total de la financiación china a US$900 millones y convirtiendo todo el proyecto Northrail en uno de los proyectos financiados por China más grandes en el Sureste asiático.

Cuando los funcionarios Filipinos y Chinos abrieron espacio para el proyecto en abril 2004, el crédito de US$400 millones del Eximbank chino aprobado sólo dos meses antes, fue ajustado por funcionarios chinos y filipinos para establecer unos pocos hitos en términos de tamaño y costo.

El Ministro Xiao Qian de la Embajada China lo llamo "el proyecto Chino más grande en el Sureste asiático" y el primer crédito concesional a 20 años otorgado por la China a gobierno alguno, al 3% de interés con un período de gracia de cinco años.

José de Venecia Jr., en ese momento el vocero de la Cámara de Representantes, expresó que las extraordinarias concesiones del préstamo del banco Chino Eximbank se dieron debido a que el proyecto había ganado el apoyo a los más altos niveles en los órganos estatales chinos. Él reclamo para sí los méritos "convencer dos presidentes Chinos, dos Primeros Ministros, dos Voceros del Parlamento y tres embajadores Chinos en la Filipinas, para que China asumiera el proyecto". Agregó: "Este será un legado perdurable del Presidente Arroyo a la nación Filipina. El ferrocarril abrirá mayores oportunidades comerciales y económicas para las comunidades y unirá nuestro pueblo". Casi seis años después, no sólo el Northrail está terriblemente atrasado sino que arriesga con descarrilarse.

Aún la misma Presienta Gloria Macapagal Arroyo está dudando firmar el acuerdo para el segundo tramo, que asciende a US$500 millones, del préstamo de Eximbank Chino que financiará la segunda parte del proyecto Northrail. El acuerdo del préstamo ha sido negociado ya, pero se dice que Arroyo está reacia a activar el crédito. "Olvídense de los préstamos Chinos" les dijo repetidamente a los funcionarios que administran el proyecto, durante una reunión el año pasado, de acuerdo con una persona que estuvo presente. Los funcionarios de Northrail aún están presionándola para activar el préstamo, pero están también explorando la posibilidad de invitar un socio del sector privado para conseguir recursos para construir la mayoría del tramo y comprar el material rodante.

La incertidumbre financiera se suma a los riesgos judiciales y políticos que rodean el proyecto. El candidato presidencial que lidera las encuestas de opinión para remplazar a Arroyo en junio 2010, Benigno "Noynoy" Aquino III, está rodeado de asesores quienes le presentaron una demanda cuestionando la legalidad de los contratos de Northrail. No es tan extravagante pensar que un presidente hostil pudiera hundir el proyecto. En el 2005, Arroyo revocó el contrato para una nueva terminal del aeropuerto internacional aún cuando ya estaba completada en un 95%.

Una corte local continúa tramitando una demanda legal que alega que el acuerdo de suministros entre CNMEG y Northrail es ilegal porque no pasó a través de una licitación pública como lo requiere la legislación filipina sobre contrataciones públicas. En mayo 2009, la Corte Suprema tumbó una petición de CNMEG para parar los procesos judiciales. Las Bajas Cortes se han pronunciado inicialmente diciendo que el acuerdo de suministros no califica como un "acuerdo ejecutivo" entre el gobierno de China y el de Filipinas, que hubiera tenido el efecto de exceptuarlo de la ley de contrataciones públicas, respaldando el caso de aquellos que quieren anular el contrato.

## Se está descarrilando

Al pasar de ser un hito en los prestamos de desarrollo a convertirse en un hito embarazoso en la nuca tanto de la China como de las Filipinas, el proyecto podría ofrecer importantes

lecciones no sólo para los dos países sino también para otros potenciales prestatarios, particularmente en el resto del Sureste asiático donde la Ayuda oficial al desarrollo de la China está también aumentado.

En medio de la precaria información sobre los proyectos financiado por la China en el resto del Sureste asiático, donde el acceso a información pública es severamente restringido, una mirada a la manera como el proyecto tomó forma y se implementó, podría dar luces sobre las intimidades de la dinámica de la Ayuda externa y las inversiones chinas en la región.

En el fondo, el proyecto Northrail es un cuento trágico de lo que pasa cuando plata de Ayuda china barata se engancha con gobiernos débiles en un determinado país prestatario.

De conversaciones con actuales y anteriores funcionarios de planeación de Filipinas y de Northrail, es claro que uno de los mayores incentivos para el proyecto fue la extrema concesionalidad de la financiación china: una taza sin precedentes del 3% anual de intereses, con un período de gracia de cinco años, y 20 años de maduración.

En medio de críticas iniciales sobre que el proyecto pudiera estar sobrevalorado porque el contrato de suministros no estaba sujeto a licitación, el anterior Secretario de Planificación Económica, Rómulo Nery dijo, a comienzos del 2004, que aún si está sobrevalorado de alguna manera, el préstamo es tan barato que el proyecto permitirá más beneficios que si otros prestamistas o proveedores estuvieran involucrados.

Críticos del proyecto, como el abogado Harry Roque, quien presentó la demanda legal contra el proyecto, considera que la corrupción también fue un factor clave en lograr la aprobación del Northrail. “Los chinos pusieron su atención en qué querían los políticos, que es la razón por la cual en el contrato había un 30% de anticipo de la financiación. Uno se pregunta, ¿por qué pago anticipado? ¿A quién iba a beneficiar esto?” dice Roque, quien fue citado en el libro de Joshua Kurlantzick “Encanto Ofensivo: Como el Poder Suave de China está transformando el mundo”.

Debido las presiones de alto nivel de De Venecia y de otros políticos de Central Luzon, entusiasmados con ver cuanto antes sus territorios unidos vía ferrocarril con Manila, Filipinas empezó a hablar sobre un contrato de suministro con CNMEG aún cuando Northrail aún no estaba lista. Le faltaban ingenieros experimentados en ferrocarriles y no tenía ni siquiera una adecuada oficina. El estudio de factibilidad usado para ganar la aprobación del proyecto por parte de la Autoridad Nacional Económica y de Desarrollo, (NEDA), que da el visto bueno a todos los proyectos mayores de infraestructura, fue preparado gratis por la misma CNMEG.

Como resultado, los funcionarios de Northrail estuvieron de acuerdo en suscribir un acuerdo de suministro con CNMEG que carecía de especificaciones técnicas y de lista detallada de cantidades que debería haber enumerado el tipo y la cantidad exacta de los diversos componentes del proyecto de ferrocarril o definido los criterios de desempeño a ser aplicados.

Observadores anotaron que mientras el anexo técnico del acuerdo enunciaba amplios parámetros para las obras civiles y de la vía, nada se especificaba para los inventarios rodantes, como la capacidad, velocidad, desempeño, aire-acondicionado, equipos auxiliares y

otros, de los vagones del tren. Peor aún, el acuerdo parece haberle pasado el poder a CNMEG de decidir cuales son los parámetros, porque las "especificaciones técnicas" fueron definidas en el contrato como "documentos preparados por el contratista, que deberán contener requerimientos técnicos detallados para que el contratista ejerza la propiedad del contrato, incluyendo los alcances de los trabajos, el establecimiento del contratista, las especificaciones para los materiales, las plantas, los equipos de construcción, la mano de obra, las pruebas las mediciones, etc."

El último presidente de Northrail Jose Cortes, entrevistado en 2005, era consciente de los potenciales problemas del contrato de suministro, pero esperaba que este se pudiera corregir cuando Northrail contratara un equipo de soporte administrativo del proyecto que revisaría los diseños de ingeniería en detalle y las especificaciones técnicas a ser presentadas por CNMEG.

Sin embargo, del 2004 al 2006, Northrail fue incapaz de contratar los consultores administrativos del proyecto porque no tenía la plata. Fue sólo en el 2007 que Northrail finalmente contrató un equipo de soporte administrativo, una firma consultora francesa de ingeniería de ferrocarriles llamada Systra.

La entrada de Systra provocó conflictos con CNMEG, en parte porque Northrail, aún sin personal técnico, en mucho dejó a las dos partes resolver los problemas por si solas en lugar de ejercer su juicio y sus prerrogativas como dueño último del proyecto. "Systra dejó de ser sólo un consultor y fue asumiendo algunas de las funciones que Northrail falló en hacer," dijo una persona de dentro de Northrail.

Menos de año después de que Systra fue contratada, CNMEG suspendió unilateralmente el trabajo en el proyecto, en Febrero 2008, por las diferencias no resultas con Systra y con la NLRC. También exigió compensación por US$299 millones adicionales a su precio original de US$421 millones.

Northrail indignado por la demanda de CNMEG, consideró terminar el contrato o solicitar a la firma china asignar el proyecto a otra firma de ingeniería. Sin embargo, líderes de alto nivel de los dos países intercedieron y ayudaron a Northrail y CNMEG a salir con un acuerdo revisado que corrige el diseño y los alcances del proyecto y sube los costos en US$99 millones hacia finales del 2008.

Este mismo año, Arroyo nombró un asesor político cercano, Edgardo Pamintuan, como presidente de Northrail. La compañía finalmente aumentó su equipo de ingenieros de menos de 10 a 70, con recursos de un préstamo de US$90 millones de Barclays, el cual se cerró a comienzos de este año.

Factores personales y culturales intensificaron los conflictos. El gerente de país de CNMEG no hablaba Inglés, impidiendo las comunicaciones con los ejecutivos de Northrail y Systra, quienes no sabían Chino. "Nosotros usábamos un montón de interpretes pero no estábamos seguros si ellos estaban traduciendo correctamente", dijo un funcionario de Northrail". "Los traductores filipinos no duraban mucho en el puesto porque ellos se sentían incómodos con los ejecutivos de CNMEG quienes maldecían mucho".

Para Roderick Planta, jefe del equipo de monitoreo del proyecto de la NEDA, la raíz del problema puede rastrearse principalmente en la vaguedad del acuerdo de suministro, que lo hace objeto de varias interpretaciones por las dos partes. Con pocos ingenieros, Northrail incluso tuvo que pedir ayuda al Departamento de Obras Públicas y Autopistas para resolver disputas en la aprobación de los diseños de ingeniería propuestos por CNMEG.

Aún así, las relaciones entre Northrail y Systra de una parte, y con CNMEG de la otra, parece que se han mejorado recientemente después de que la firma francesa asignara un chino étnico quien es también un ciudadano francés para dirigir el equipo en las Filipinas. Northrail también procuró mejorar las comunicaciones a través de mover sus oficinas de Fort Bonifacio en Manila a Bulacan, donde comparte el mismo edificio con Systra y la unidad comercial de CNMEG; “ahora podemos juntarnos y tomar *motai* una que otra vez,” dijo un ingeniero de Northrail.

Aún falta por verse si mejores comunicaciones y relaciones entre Northrail, Systra y CNMEG pueden finalmente hacer que el estancado proyecto se reanude. Pero el proyecto se está quedando no sólo sin plata sino también sin apoyo político, especialmente con las próximas elecciones en Mayo 2010 que podrían ver la subida de un nuevo presiente de Filipinas hostil al proyecto.

## Aumento de la Ayuda China

La financiación del proyecto Northrail por parte del Eximbank chino, que se inició en el 2004 y fue seguida por un segundo crédito en 2007, catapultó a la China como una de las más grande fuentes de recursos para Filipinas provenientes de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

De un préstamo minúsculo de US$60 millones en 2003, los prestamos concesionales chinos a las Filipinas ascendieron a US$460 millones para 2004 y se más que duplicaron a US$1.1 billones[129] para el 2007, haciendo de China el cuarto más grande facilitador de dinero para el desarrollo después de Japón, el Banco Asiático de Desarrollo (ADB), y el Banco Mundial.

Los prestamos chinos para las Filipinas estaban listos a triplicarse hasta casi US$3 billones, de no ser por un escándalo de sobornos de la firma de telecomunicaciones china ZTE en un contrato de suministros para el proyecto de la Red Nacional de Banda Ancha (NBN), que provocó que Arroyo hundiera las conversaciones sobre varios prestamos chinos, incluyendo $1 billón de dólares para la presa de Laiban, otro ambicioso proyecto para aumentar al doble el suministro de agua potable en la capital Metro Manila.

Su secretario de planificación económica reveló que el jefe de elecciones, quien ha venido ayudando a ZTE a ganar el contrato, le ofreció Php$200 millones de soborno para aprobar el proyecto NBA. La misma Arroyo fue arrastrada a la controversia luego de la aparición de fotografías suyas jugando al golf con el jefe de elecciones y ejecutivos de ZTE en China. Peor,

[129] Nota de la traductora: en este artículo se mantiene la acepción inglesa de billones de dólares como equivalentes a miles de millones.

un rival de ZTE acuso al esposo de esta de tratar de intimidarlo para que retirara su oferta para el proyecto.

El aumento en la plata de Ayuda China para las Filipinas parece seguir el mismo patrón del creciente de la AOD china y de las inversiones apoyadas por el gobierno en el Sureste asiático y el mundo en desarrollo.

De acuerdo con el Wagner Graduate School of Public Service de la Universidad de Nueva York, que dirigió un estudio que cuidadosamente monitorea las cuentas publicadas de la Ayuda económica externa de la China entre 2002 y 2007, el monto de los recursos de la Ayuda china para el sureste asiático se incrementó de sólo US$36 millones en 2002 a US$6.7 billones para el 2007. Globalmente, la Ayuda de la China subió de sólo US$51 millones en 2002 a US$25.1 billones, cinco años más tarde.

El estudio de NYU-Wagner encontró que las Filipinas estaba entre los tres países del sureste asiático con más información sobre grandes proyectos de Ayuda e inversión reportados por la China. El monto total de la plata china que va a las Filipinas alcanzó US$5.4 billones entre 2002 y 2007 en comparación con US$3.4 billones para Vietnam y US$3.1 billones para Birmania. Los principales tipos de proyectos en las Filipinas son los de infraestructura, particularmente ferrocarriles, minería y entrenamiento militar. Los proyectos en Vietnam fueron mayoritariamente en energía, astilleros y minería, y en hidroeléctricas y minerales de níquel en Birmania.

Las grandes cifras de la Ayuda y las inversiones pueden ser impresionantes pero, en las Filipinas, muchos de los proyectos reportados nunca llegan a ver la luz del día. Aparte de los préstamos del Eximbank chino por un valor de casi US$2 billones que fueron hundidos a causa de los escándalos de sobornos, ninguna de las grandes inversiones chinas en proyectos de minería en Filipinas ha logrado salir adelante debido a disputas con los socios locales.

Incluso grandes firmas estatales chinas con los “bolsillos llenos” como el grupo Baosteel y la Corporación Jinchuan Nonferrous Metals han fracasado en hacer progresos desde la firma de los acuerdos, hace varios años, para rehabilitar una refinería de níquel fuera de servicio en el sur de las Filipinas. La rehabilitación de la refinería de níquel, que se estimó costaría US$950 millones, fue potencialmente la mayor inversión minera de las Filipinas en décadas y se esperaba que aumentara la exportación de minerales de las Filipinas por US$300 millones la año, principalmente a la China y emplear al menos 3,000 personas para el 2010.

Independientemente del rápido crecimiento en los años recientes, la Ayuda y las inversiones chinas en el sureste asiático aún palidecen en comparación con la de Estados Unidos, Japón y Europa. De acuerdo con las estadísticas recopiladas por la secretaría de la ASEAN, la inversión externa directa (FDI) de China a la región creció de US$1 billones en 2006 a US$1.4 billones en 2008, la cual apenas representa cerca del 2.4% del total de la FDI. Las principales fuentes para la FDI son aún la Unión Europea que invirtió US$14.9 billones en 2008; Japón con US$7.6 billones y Estados Unidos con US$3.2 billones.

De acuerdo con el estudio de NYU-Wagner, China está considerada la mayor fuente de asistencia económica en el sureste asiático, pero esto se refiere con frecuencia a proyectos de

infraestructura y empresas de extracción de recursos naturales más que a AOD, como la defina la OECD. El mismo estudio encontró que de los US$12.6 billones en asistencia económica comprometidos para los países del sureste asiático entre 2002 y 2007, el 59% fue para infraestructura, el 38% para el desarrollo de recursos naturales, y sólo el 3% estaba dirigido a asistencia humanitaria, asistencia militar e instalaciones culturales y deportivas.

Al mismo tiempo, es probable que se incremente aún más la Ayuda externa china a los miembros de la Asociación de Naciones del Sureste asiático (ASEAN), después de que China anunciara el año pasado sus planes para establecer un fondo de cooperación para la inversión, China-ASEAN, de US$10 billones destinados a infraestructura, energía, recursos y tecnologías de la información y las comunicaciones, en la región.

China también planea ofrecer créditos de US$15 billones a los países de ASEAN en los próximos tres a cinco años. El monto incluye prestamos con términos preferenciales por US$1.7 billones para financiar los así llamados proyecto de cooperación.

Adicionalmente, China dijo que ofrecería US$39.7 millones en Ayuda especial a Cambodia, Laos y Birmania para atender necesidades urgentes, contribuiría con US$5 millones al fondo de cooperación China-ASEAN, y donaría casi US$1 millón a un fondo común de cooperación de la ASEAN, China, Japón y Corea. También prometió proveer 300,000 toneladas de arroz para la reserva de arroz de emergencia de Asia, para ayudar a aumentar la seguridad en la región. Los líderes chinos también ofrecieron más 2,000 becas para estudiantes de administración pública de los países miembros de la ASEAN, en los próximos cinco años.

El rápido crecimiento de la Ayuda externa y las inversiones chinas en el sureste asiático han incrementado las críticas internacionales a China, similares a la reacción hostil que recibió después de haberse movido fuertemente hacia el África hace varios años.

En diciembre pasado, Beijing estuvo bajo ataque por prometer US$1.2 billones en Ayuda a Cambodia horas después de que Phnomh Penh deportara 20 Uighurs a China. Los miembros de la minoría Musulmana en el lejano oeste de China habían pedido asilo después de huir de violencias étnicas pero fueron regresados a China a pesar de las protestas de los Estados Unidos y las Naciones Unidas, que temían que los deportados pudieran ser hechos prisioneros o incluso ejecutados.

El vise-presidente de China, Xi Jinping, quien arribó en una visita programada con anterioridad, sólo horas después de que los Uighurs salieron, comprometió US$1.2 billones a Cambodia y agradeció al país por las deportaciones. Las críticas provocaron una extraña respuesta del gobierno Chino que dijo “no había ataduras” al paquete de Ayuda. Cambodia dijo que estaba expulsando los Uighurs porque ellos habían entrado ilegalmente en el país.

China también está acusada de poner precios artificialmente bajos para las compras de gas de Birmania a cambio de proteger la junta militar contra las sanciones internacionales. La Compañía PetroChina Ltda., el brazo registrado de la más grande productora de petróleo de China que ha estado tratando de asegurar acceso a grandes cantidades de gas natural del campo de gas Shwe, firmó a comienzos del 2006 un memorando de entendimiento con las autoridades de Birmania para comprar 180 millones de metros cúbicos de gas, a precios

significativamente más bajos que los que su rival India había ofertado. Analistas sugieren que este tratamiento preferencial a la China, que podría costar a Birmania $2.35 billones de dólares de la vida productiva del campo, fue esencialmente el precio por la protección diplomática del régimen militar.

**Entendiendo la Ayuda China**

Más que una señal de "excepcionalismo" de la China, el montón de problemas que rodean la Ayuda externa y las inversiones chinas, ya sea corrupción en Filipinas, apoyo para dictadores en Birmania o destrucción del medio ambiente en Laos, sugieren, de hecho, similitudes con la AOD del Oeste.

Firoze Manji, escribiendo sobre la Ayuda externa de la China en Africa la cual ha caído bajo critica generalizada de Occidente, en una pieza del Monthly Review de Abril del 2008 dijo: "Tal como otros poderes occidentales, China ha usado la Ayuda estratégicamente para apoyar sus intervenciones comerciales y de inversiones en Africa. La Ayuda ha tomado la forma de inversión financiera en proyectos claves de desarrollo de infraestructura, programas de entrenamiento, alivio de la dudad, asistencia técnica, y un programa de exención de aranceles para productos seleccionados del Africa, no distinto de los acuerdos que Africa tiene con Europa, los Estados Unidos y otras economías occidentales."

Pero hay aún importantes maneras en las cuales el sistema de Ayuda de la China es diferente del de Occidente, y estas discrepancias con frecuencia conllevan tanto problemas como posibilidades para los países prestatarios.

Una de las mayores diferencias es que la Ayuda china es usualmente parte de un paquete más grande que incluye acuerdos comerciales e inversiones e incluso alivio de la deuda. Una parte sustancial de la asistencia económica china viene en forma de materiales así como de mano de obra, haciendo los costos de construir infraestructura chinos relativamente bajos.

Benito Lim, un profesor de estudios chinos en la Universidad Ateneo de Manila que visitó China el año pasado para investigar sobre la Ayuda externa china, dijo que China cree que el crecimiento económico es posible sólo con mayores nivel de producción y comercio, y ve la Ayuda como una manera de apoyar las actividades económicas en el país receptor. "Los chinos están interesados en crear una base económica, no sólo proyectos", dijo también.

A China también le hace falta una agencia de la Ayuda centralizada, asociada con su Ministerio de Asuntos Exteriores. Por el contrario, la Ayuda china es administrada primordialmente por el Ministerio de Comercio a través de su Departamento de Ayuda a los Países Extranjeros y el Eximbank chino y otros prestamistas.

Mientras las principales decisiones de política sobre Ayuda son tomadas por el Consejo Estatal, el más alto órgano de gobierno en China compuesto por el premier, vice-premieres y ministros, los embajadores chinos también proponen proyectos de Ayuda para los países que los hospedan los cuales son revisados por funcionarios de la oficina de país en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Extrañamente para un país que esta emergiendo como uno de los principales aportantes de asistencia económica, China no publica estadísticas oficiales sobre sus actividades de Ayuda Externa. Muchos analistas creen que China no quiere ser considerada como un proveedor mayor de Ayuda internacional porque aún continúa recibiendo Ayuda externa ella misma. Beijing también está preocupada por posibles objeciones por parte de sus propios ciudadanos, sobre por qué China está gastando tanto en el extranjero cuando la plata es aún terriblemente necesitada en casa.

Muchas de las reformas que la China está considerando para sus mecanismos de Ayuda extranjera la alinearan de manera más cercana al sistema Occidental, tales como crear un Agencia dedicada a la Ayuda, instituir sistemas de evaluación y seguimiento, y profesionalizar al equipo encargado de administrar la Ayuda externa.

Sin embargo, China también quiere proyectar una marca china única para la Ayuda externa, que se vale de sus experiencias con pobreza omnipresente y como sacar a cientos de millones de personas de sus garras.

"Ellos claramente no quieren ser identificados como uno más de los miembros del "club de la ayuda" de los países ricos", escribió Carol Lancaster en un ensayo del 2007 sobre el sistema de Ayuda chino para el Centro de Desarrollo Global, un centro de pensamiento basado Washington D.C. "Por razones políticas ellos quieren proyectar su propia imagen distintiva en Asia, Africa y Latino America, una de: cooperación Sur-Sur; de una especial comprensión y simpatía que viene de compartir problemas de pobreza; una de haber emergido rápidamente (pero aún no completamente) de esos problemas; y otra que los proveerá con una relación particular y privilegiada con los gobiernos que ellos están ayudando y cultivando".

Uno de los distintivos de la Ayuda China es la voluntad de financiar proyectos en sectores difíciles o arriesgados tales como ferrocarriles o represas, que los gobiernos occidentales y los organismos de crédito multilaterales han eliminado. Ciertamente Japón y Corea se han hecho a un lado del proyecto Northrail debido al potencial de controversia sobre los cientos de ocupantes ilegales pobres que tienen que ser sacados de las vías del ferrocarril. Sólo los chinos están dispuestos a considerar financiar el proyecto.

"China también presta dinero sin imponer condiciones sobre abrir mercados o liberalizar el comercio," dice Lim, convirtiéndola en una alternativa atractiva frente a los prestamos del Banco Mundial, el ADB y la mayoría de los prestamista de Occidente.

En la Filipinas y todas partes, la Ayuda china y las inversiones pueden ser utilizadas ya sea como alternativa o como suplemento a la financiación del desarrollo que viene del occidente. Y aún en la medida en que la China busca diferenciarse de los otros donantes y prestamistas, Beijing también esta empezando a reformar su Sistema de la Ayuda para hacerlo más responsable y significativo para China, para rendir cuentas tanto a China como a los países en desarrollo por igual.

Algunas de estas reformas son evidentes en las Filipinas. Por ejemplo, China está ahora dispuesta a permitir limitada competitividad en las licitaciones entre firmas chinas para los

proyectos que está financiando. Usaba insistir en nominación unilateral de contratistas para los proyectos financiados por China. También ha empezado diálogos conjuntos con otros donantes y las agencias de planeación filipinas sobre mejora de Ayuda externa en el País.

Lástima que estos desarrollos pueden hacer tan poco por el proyecto del ferrocarril Northrail - terriblemente atrasado y por encima del presupuesto – cuya precaria suerte esta para ser decidida por el próximo presidente.

*Acerca del Autor Roel Landingin es un periodista free-lance Filipino que ha venido cubriendo negocios y economía en Filipinas por mas de 20 años. Es el corresponsal en Manila del Financial Times, también contribuye frecuentemente con Newsbreak, un nuevo sito en línea, y con el Centro para la Investigación Periodística de las Filipinas. Ganó el premio periodístico Jaime V. Ongpin en 2008 y 2009 por sus reportes investigativos sobre el mal manejo de la Ayuda externa en Filipinas y como la corrupción condenó un importante proyecto de aeropuerto. Anteriormente, el fue el director ejecutivo Ibon Databank, editor de negocios del Manila Times, y jefe de la agencia Bloomberg News en Manila.*

# LA COOPERACIÓN "SUR-SUR" ENTRE VENEZUELA Y CUBA

**Por: Carlos A. Romero.**

**Resumen.**

Las relaciones de cooperación entre Venezuela y Cuba generan una doble condición. Por una parte, está todo lo vinculado con las relaciones entre dos países periféricos; y por la otra, se tiene la configuración política, social y cultural entre Caracas y un país que de suyo representa para el otro algo más que una relación diplomática y comercial.

De modo que esas no son, ni pueden ser, unas relaciones "normales", que llevan entre si muchos gobiernos del Sur. En lo puntual, se está hablando de una vinculación en donde el petróleo y la revolución, se entienden como unas variables independientes que pueden explicar ese acercamiento.

En este ejercicio se pretende analizar de qué manera, Venezuela le ha dado una prioridad fundamental a la cooperación con Cuba, dentro de la búsqueda de una política exterior más independiente de Estados Unidos.

## Introducción.

En el marco de la Cooperación Sur-Sur, las relaciones entre Venezuela y Cuba constituyen un caso singular. Se trata de comprender la extensión y los propósitos de una vinculación que significa el 1% el Producto Interno Bruto de Venezuela, que cuenta con unos programas que suman casi 1.500 millones de dólares en 2009, en donde 31 organismos e instituciones cubanas intervienen en más de 157 proyectos bilaterales y cuyo intercambio comercial bilateral ha crecido un 81% entre 2008 y este año. Se está hablando de una cooperación que se basa en programas regionales de Venezuela como los Bancos de Alba y del Sur, PetroAmérica, PetroCaribe y el Acuerdo Petrolero de San José; y también en programas bilaterales canalizados a través de instituciones estatales que excluyen o reducen a su mínima expresión, la participación de los organismos multilaterales, la empresa privada, de las cooperativas y de las organizaciones no gubernamentales.

Este caso forma parte del proceso del rentismo venezolano, lo tiene que ver con la observación de cómo el gobierno del presidente Chávez controla los ingresos petroleros con el fin de promover su liderazgo continental y fundamentar una referencia global que oscila entre el compromiso solidario y el clientelismo. Es por ello que los favores, donaciones, traspasos, pagos a terceros, ayuda directa, condonaciones, financiamiento e inversiones sin tasa de retorno, son aprovechados por actores estatales y no estatales que manipulan la ayuda venezolana (renta geopolítica) para capturarla y tener acceso a ella por la vía de la venta subsidiada y diferida de petróleo, los programas de inversión mixtos con el aporte sustancial

de un financiamiento venezolano y el pago de servicios profesionales, ya no por las vías tradicionales comerciales (intercambio) y económicas (valor agregado).[130]

**La cooperación económica-comercial y social.**

Las relaciones entre Venezuela y Cuba se pueden dividir en dos etapas. Una de signo fundamentalmente bilateral, el cual transcurre desde la llegada de Hugo Chávez por primera vez a la presidencia de Venezuela en 1999 hasta el año 2004; y otra que va, desde el año 2004 hasta nuestros días, en el marco de la Alianza Bolivariana de los Pueblos de nuestra América, Alba.

Durante la primera etapa, el interés venezolano por Cuba era el del acoplamiento y la defensa de dos proyectos políticos e ideológicos similares y de un acercamiento económico-comercial, en la búsqueda de una identidad común a nivel regional.

Se trataba entonces de burlar el bloqueo económico de Cuba por parte de Estados Unidos, de reactivar y ampliar el suministro de petróleo venezolano a la isla, de ayudar al régimen castrista a salir de una severa crisis económica, de reactivar el movimiento de izquierda mundial y en denunciar las acciones militares estadounidenses en Afganistán y en Irak, así como la protección del terrorista anticastrista, Luís Posadas Carriles, por parte de las autoridades estadounidenses. Posteriormente se juntaron esfuerzos para reclamar la detención de cinco ciudadanos cubanos acusados de ser espías por la justicia estadounidense.

Desde el punto de vista económico y comercial esta relación dio un giro fundamental con la aprobación de un Convenio Integral de Cooperación entre Cuba y Venezuela firmado en el mes de octubre de 2000. Se buscaba entonces promover el intercambio de bienes y servicios en condiciones solidarias, lo que llevó a que Venezuela colocara desde el año 2002, 53.000 barriles de petróleo subsidiado en Cuba, con precios preferenciales y fijos, (27 dólares el barril), pagos a 90 días, el 50% de la factura y el resto a 25 años con dos años de gracia incluyendo el costo del flete y de los seguros por cuenta de Venezuela.

Como contraprestación, Cuba comenzó a trasladar a Venezuela a más de 13.000 trabajadores cubanos, la mayoría de ellos provenientes del sector salud, (médicos, enfermeras y paramédicos), y del sector deportivo en forma de trueque; y desde el año 2003, en pagos por servicios profesionales, que alcanzaron la cifra de alrededor de 4.400 millones de dólares en el año 2007. Esto llevó a que desde el año 2003, se profundice la cooperación energética, se de una masiva participación oficial cubana en las misiones sociales del Gobierno de Venezuela y se promueva bilateralmente en el continente americano esas misiones.

La puesta en marcha a finales del año 2004 de la Alternativa Bolivariana de los Pueblos de nuestra América (Alba), conocida desde el año 2009 como la Alianza Bolivariana de los Pueblos de nuestra América- Tratado de Comercio de los Pueblos (Alba-TCP), permitió darle

[130] Olson, Mancur and Satu Kahkonen (eds), *A Not-So Dismal Science. A Broader-View of Economies and Societies.* Oxford: Oxford University Press. 2000; Romero, Carlos. "Una Diplomacia sin Límites". *PODER*. Caracas: Edición 01- Febrero, 2009, pp. 44-46.

un giro más regional a las relaciones entre los dos países.. De hecho, en una Declaración Conjunta el 14 de diciembre de 2004, se dice que "se aspira a una concertación de posiciones en la esfera mundial", firmándose ese mismo día la ampliación y modificación del Convenio Integral de Cooperación entre Cuba y Venezuela, de donde se extrae esta importante reflexión: "Habiéndose consolidado el proceso bolivariano tras la decisiva victoria en el Referéndum Revocatorio del 15 de agosto del 2004 y en las elecciones regionales del 31 de octubre del 2004 y estando Cuba en posibilidades de garantizar su desarrollo sostenible, la cooperación entre la República de Cuba y la República Bolivariana de Venezuela se basará a partir de esta fecha no sólo en principios de solidaridad, que siempre estarán presentes, sino también, en el mayor grado posible, en el intercambio de bienes y servicios".[131]

La ampliación del Convenio permitió afianzar una nueva fase de complementación económica la cual va más allá de la cooperación energética y del intercambio de recursos humanos, a través del Acuerdo para la Construcción de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de nuestra América, llamada ahora "La Alternativa Bolivariana de los Pueblos de nuestra América" (Alba), cuyo documento fue suscrito por Cuba y Venezuela en 2004, por Bolivia en 2004, por Nicaragua en 2006, por Dominica y Honduras en 2008 y por Antigua y Barbuda, por San Vicente y las Granadinas y por Ecuador en el año 2009.

Esta alianza permite el comercio de mercancías dentro de los países miembros de la Alba con arancel cero, impulsado por el tratado de constitución del Sistema Único de Compensación Regional (Sucre) para las operaciones de comercio exterior entre los países miembros, considerado este sistema contable como la base de un futuro sistema monetario común, la creación de varias empresas Grannacionales de la Alba, la creación y diseño de empresas y proyectos como lo son: Constructora Alba, PDVSA-Cuba S.A., el proyecto de la Siderúrgica de la Alba, la participación accionaria de Cuba en la Nueva Televisión del Sur, TeleSUR, el proyecto de complementación en la industria azucarera, el proyecto de viviendas en Cuba (PetroCasas), el proyecto binacional Cuba-Venezuela para el desarrollo endógeno de la producción agropecuaria de Cienfuegos, el proyecto de una empresa mixta de ferrocarriles, el proyecto de empresas mixtas en el área de la tecnología, acuerdos de financiamiento del comercio exterior de los dos países a través del Banco Industrial de Venezuela y el Banco de Comercio Exterior de Venezuela, unos acuerdos de promoción turística y de servicios aéreos y marítimos (lo que incluye darle a Venezuela el estatus de cielos abiertos a sus líneas áreas estatales), un proyecto en fase de ejecución de la construcción de un cable submarino de fibra óptica, entre La Guaira (Venezuela) y Siboney (Cuba) de 1.630 kilómetros de longitud, por lo cual se constituyó la empresa Telecomunicaciones Gran Caribe, S.A (Telecom Venezuela y Transit de Cuba) y con un costo aproximado de 63,4 millones de dólares y el proyecto mixto de construcción de un aeropuerto internacional en San Vicente y las Granadinas, todo esto dentro de un total de más de 26 empresas mixtas y 190 en fase final de negociación. Se tienen también el Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas, TeleSUR, el Foro Parlamentario y de los Pueblos Latinoamericanos en Defensa de las Economías Nacionales, PETROAlba, la Empresa Gran Nacional de Energía, el Consejo Energético de la Alba, Puertos de la Alba, S.A, (empresa creada para la modernización, recuperación, equipamiento y

---

[131] Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, Acuerdo entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el Presidente del Consejo de Estado de Cuba, para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas. 14 de diciembre de 2004. *www.cubaminrex.cu, 14/12/2004*

construcción de puertos tanto en Venezuela como en Cuba), la empresa socialista de capital mixto Guardián del Alba S.A., que se encargará de fabricar programas informáticos para resguardar la soberanía tecnológica**,** Transportes del Alba (Transalba), empresa mixta cubano-venezolana, dedicada a las labores de logística de suministro de hidrocarburos a los países de la zona y que contribuye al desarrollo de una flota marítima conjunta entre Cuba y Venezuela, Alba Cultural, el Banco de la Alba y el Banco del Sur, ambas entidades financieras promovidas por Venezuela a fin de diseñar y apuntalar una integración financiera, un manejo autónomo de la deuda externa y un fondo de solidaridad social (que comprende préstamos concesionales, préstamos sin intereses, donaciones y ayudas humanitarias y asistencia técnica no reembolsable).

En este contexto, las relaciones de intercambio comercial entre Venezuela y Cuba pasaron de 388.2 millones de dólares americanos en 1998, a 464 millones en 1999, a 912 millones en 2000, a 2.500 millones en 2005, a 3.206 millones en 2006 y a 7.100 millones en el año 2007 (cifra cercana al 45,0% del intercambio total de bienes y servicios de la isla). En el año 2007, el comercio de bienes estuvo cercano a los 2.700 millones de dólares y el de servicios, en 4.400 millones).

En el año 2008, el comercio de bienes entre Cuba y Venezuela estuvo por el orden de unos 5.375 millones de dólares, de cuyo monto, 4.892 fue en materia de exportaciones venezolanas a Cuba y 483 millones en importaciones venezolanas desde Cuba. Si se agrega el pago por servicios profesionales como parte del intercambio comercial entre los dos países, en 2008, se tiene la cifra global de 10.975 millones de dólares, un 35% más que en 2007.

La ayuda total de Caracas a La Habana para el año 2008 se calcula que estuvo en el orden de unos 9.970 millones de dólares: 5.600 millones de dólares en pagos de servicios profesionales; 2.500 millones en subsidio a las ventas de petróleo venezolano a precio fijo de 27 dólares y 1.870 millones de dólares de otros proyectos de cooperación bilateral. (Se calcula que la ayuda acumulada desde 1999 está en el orden de los 18.000 millones de dólares).

Venezuela es ahora el principal socio comercial de Cuba. En la clausura de la X reunión de la Comisión Intergubernamental Cuba-Venezuela el 12 de diciembre de 2009, se informó que se firmaron 285 nuevos proyectos de cooperación comercial, económica, petrolera y social entre los dos países, lo que iba a exigir más de 3185 millones de dólares de financiamiento.

En materia de intercambio comercial, Venezuela exporta a Cuba: petróleo y derivados, calzados, textiles, materiales de construcción, productos plásticos e insumos industriales. Venezuela importa de Cuba, servicios intensivos en conocimiento, sobre todo los servicios médicos y en un menor término, los servicios educativos y deportivos, asistencia técnica, productos biotecnológicos y farmacéuticos, programas de radio y de televisión, cemento, hierro, acero, maquinaria y equipos de medición. Desde el año 2005, la cuota diaria de petróleo venezolano exportado a Cuba se ha elevado a un total de 153.000 barriles de petróleo diarios, la suma de 98.000 barriles diarios, por la vía del Convenio Integral de Cooperación, (de carácter bilateral), más 55.000 barriles que recibe Cuba a través del mecanismo de Petrocaribe, (lo que significa un 90% del total que consume Cuba, que son unos170 mil barriles diarios). Por otra parte, se logró la remodelación de las refinerías petroleras de "Hermanos Díaz", en la provincia de Santiago de Cuba, también la "Nico López" en la

provincia de la Habana y la refinería "Cienfuegos", por lo cual se constituyó la empresa mixta PDV-Cupet, que procesa y eventualmente re-exporta parte de los 153.000 barriles diarios que Cuba recibe de Venezuela y que ya aparece como el segundo rubro de las exportaciones cubanas, firmándose otros acuerdos en materia energética, lo que incluye la creación de una nueva refinería en la provincia de Matanzas.

En cuanto a la deuda petrolera acumulada de Cuba con Venezuela, , esta se situaba para julio de 2009 en unos 4.975 millones de dólares americanos, un 24% del total de las cuentas por cobrar por Petróleos de Venezuela, (PDVSA), en materia de cooperación petrolera.[132]

Desde el punto de vista social, se tiene que a fines de 2007, las autoridades cubanas calculaban que en Venezuela había 39.000 "colaboradores" de ese país, (31.000 de ellos en el sector salud), alrededor de un 75% del total mundial de los cooperantes internacionales de Cuba cuya cifra total llegó ese año a 52.000. Cabe destacar que el salario pagado a cada trabajador Venezuela representa tan sólo el 18% de lo que se paga por descuento directamente al Gobierno de Cuba por cada colaborador

En cuanto al programa de colaboración social entre Venezuela y Cuba, se prevé para el año 2009 la continuación de 137 proyectos en desarrollo y otros 48 nuevos, con una inversión de 2.001 millones de dólares. En el año 2000 salió para Cuba el primer vuelo de pacientes venezolanos para ser atendidos. Pero el programa de cooperación social comenzó básicamente, en el año 2003 con la primera brigada médica cubana de 53 miembros, fase inicial del programa gratuito de salud "Barrio Adentro" que beneficia sobre todo a los sectores de menos ingresos de la población. Desde el inicio de la Misión Barrio Adentro se han atendido en Venezuela más de un millón de enfermos, se han salvado 124 mil vidas en los módulos de salud y 612 mil en centros de diagnóstico integral para un total de 736 mil vidas salvadas. También se realizaron 104 mil intervenciones quirúrgicas y más de 580 mil en la Misión Milagro, para problemas de la visión; en Optometría y Óptica se atendieron gratuitamente desde marzo de 2004 a 5 millones 778 mil 248 venezolanos. Han sido visitados por la Misión José Gregorio Hernández 643.948 hogares en 23 estados del país, y se detectaron 337.317 personas discapacitadas que hoy están cubiertas por esa misión

En otros sectores la cooperación cubana propició los tres millones 389 mil 809 practicantes en el programa Barrio Adentro Deportivo, y de los 109 participantes venezolanos a los Juegos

---

[132] Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, *Venezuela www.cubaminrex.cu, 2008;* Ministerio de Comercio Exterior de Cuba, "Portal de Contenidos". Disponible en: *www.cubainformacion.tv/index* 2008*; Carmelo Mesa Lago,* "La economía cubana en la encrucijada: el legado de Fidel, el debate sobre el cambio y las opciones de Raúl". *Real Instituto Elcano. Documento de Trabajo/Working Paper, nº 17/2007*, 23 de abril de 2008; Jorge Pérez López, "Tiempo de cambios: tendencias del comercio exterior cubano". En: *Nueva Sociedad*, nº 216, Julio-agosto 2008, pp. 168-179, 2008; Omar Everleny Pérez Villanueva, "La economía en Cuba: un balance necesario y algunas propuestas de cambio". En: *Nueva Sociedad*, nº 216, Julio-agosto 2008, p. 49-64, 2008. Sobre la discusión teórica acerca de la prestación de servicios profesionales véase: Anita Kon, "O Comércio Internacional da Indústria de Serviços: os Impactos no Desenvolvimento de Países da América Latina". *Cadernos PROLAM/USP. Brasilian Journal of Latin American Studies*. Ano 5, Vol. 2, Jul/Dez 2006, p. 9-47, 2006. Sobre los datos comerciales y de cooperación entre Venezuela y Cuba, véase: María Gabriela Aguzzi, "Venezuela pagó 5.6 millardos por personal cubano en 2008". Entrevista a Carmelo Mesa Lago. *El Universal*. Caracas: 5 de octubre de 2009: 1-8, 2009 Rolando H. Castañeda, "La ayuda económica de Venezuela a Cuba: Situación y Perspectivas". ¿Es sostenible?*www.miscelaneasde**cuba**.net/.../Castañeda%20**Ayuda**%*

Olímpicos de Beijing, 68 fueron preparados por entrenadores cubanos. Hay 6.000 entrenadores deportivos cubanos repartidos en los 355 municipios venezolanos.

Con el sistema cubano de alfabetización aprendieron a leer desde 2003 un millón 663 mil 661 venezolanos, en la llamada Misión Robinson. La colaboración cubana ha contribuido asimismo a graduar de sexto grado en la Misión Robinson II a 437 mil 171 personas, de ellos 81 mil indígenas, mientras en cinco años a la Misión Ribas se incorporaron un millón 412 mil 167 estudiantes de los cuales se graduaron 510 mil 503 bachilleres. La Misión Sucre (de nivel universitario) cuenta con 442 mil 229 estudiantes, incluyendo 206 mil 230 en el programa de formación de educadores y 21 mil 506 en Medicina Integral Comunitaria. La Misión Corazón Adentro, creada en 2008 a fin de llevar la cultura a las comunidades, incluye a 538 mil venezolanos. En ocho meses desarrollaron mil 398 talleres en las comunidades, con 17 mil 918 participantes y más de 300 actuaciones de brigadas artísticas. Se han instalado 119 radios y televisoras comunitarias con asistencia cubana. Por otra parte, hay 1.400 técnicos agrícolas de Cuba que trabajan con los productores agrarios en Venezuela. 3.800 estudiantes venezolanos de pregrado y 71 estudiantes de postgrado se encuentran en Cuba. En Venezuela, 4.146 estudiantes realizan su postgrado en el marco del programa de cooperación Cuba-Venezuela. En esta esfera el pronóstico para dentro de cinco años es graduar 25 mil médicos venezolanos en las aulas de Barrio Adentro, con profesores cubanos, de los cuales 20 mil 441 ya se encuentran entre primero y tercer año.

La efectividad de los acuerdos de cooperación social entre Venezuela y Cuba ha sido evaluada tanto por los gobiernos respectivos como por expertos en la materia. Si bien ambos sectores coinciden en su impacto político y humanitario, se mantienen algunas reservas sobre su eficiencia y costos. Caracas y La Habana han decidido declarar el año 2009 en reorganización estos programas y darle al gobierno cubano una injerencia más directa en la implementación de los programas con la llegada de 1.100 nuevos médicos cubanos quienes tendrán unos jefes de misión nombrados directamente por Cuba y que lleva a más de 42.000 al cifra de colaboradores cubanos en Venezuela para el cierre del año 2009.[133]

**Lo estratégico y militar en las relaciones de cooperación.**

La cooperación entre Venezuela y Cuba también se da en el plano estratégico-militar. Desde 1999, la conexión entre Venezuela y Cuba viene sustituyendo la histórica relación entre Venezuela y Estados Unidos. Por otra parte, fue adaptándose una doctrina militar en la que prevalece la amenaza de un eventual ataque de Estados Unidos a Venezuela, considerado como el de “los dos pasos” (primero Venezuela y luego Cuba) y bajo la posibilidad de una guerra de cuarta generación y de modalidad asimétrica. La estrategia cubano-venezolana contempla la necesidad de lanzar una propuesta de un bloque regional de defensa distinto al

[133] Yolanda D’ Elía, Las Misiones Sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis. Caracas*: ILDIS*, 2006.www.ildis.org.ve/website/administrador/.../DocumentoMisiones.pdf*;* Michael Penfold-Becerra, Michael, Clientelism and Social Funds: Evidence from Chávez's Misiones”, *Latin American Politics & Society* - Volume 49, Number 4, Winter 2007, pp. 63-84, 2007; www.radiorebelde.icrt.cu/.../mundo1-020109.html; *www.radiomundial.com.ve/yvke/noticia.php?16112* –

TIAR, en donde participe Cuba y no Estados Unidos y en la ayuda común a los gobiernos y a los movimientos revolucionarios en la región.

Desde el año 1999 se han dado colaboraciones humanitarias de la Escuadra venezolana a Cuba, a raíz de eventos naturales en la isla y varias visitas regulares de delegaciones oficiales y grupos de estudio militares venezolanos a Cuba, a fin de tener intercambios profesionales y recibir instrucción militar. Venezuela está ampliando sus relaciones militares y defensivas con Cuba: Un número de efectivos venezolanos está siendo formado militarmente en academias cubanas en labores diversas que van, desde aprender a pilotear los aviones rusos "Sukhoi" comprados por Venezuela hasta coordinar y participar en labores de inteligencia. La agregaduría militar de Venezuela en Cuba se estableció en el año de 2007. Hasta hora no se tiene alguna información confiable sobre un tratado militar entre los dos países, ni tampoco alguna compra de material bélico entre ambos gobiernos, maniobras militares conjuntas o sobre el uso militar de Cuba de una base militar venezolana. Pero si se originen comentarios sobre la posibilidad de una presencia de oficiales cubanos en los puestos claves dentro de la Fuerza Armada Bolivariana de Venezuela o en las instituciones públicas venezolanas dedicadas a la identificación de sus ciudadanos y el registro de sus bienes y sobre la posibilidad de una cooperación tripartita entre Cuba, Venezuela e Irán o Rusia, en el caso que se desarrollaran programas conjuntos de carácter militar-nuclear. Lo que es comprobable es la adopción una iconografía militar de inspiración cubana, (como es el caso de los nuevos uniformes militares venezolanos y el lema adoptado por la Fuerza Armada de Venezuela, "Patria, socialismo o muerte").[134]

En abril de 2008, los países miembros de la Alba firmaron un Acuerdo para la Implementación de Programas y Cooperación en materia de Soberanía y Seguridad Alimentaria y un Acuerdo de Solidaridad y Apoyo al Pueblo y al Gobierno de Bolivia. Teniendo en cuenta que Venezuela ha firmado un Acuerdo Complementario al Convenio Básico de Cooperación Técnica entre la República de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela en materia militar en mayo de 2006, no dejó de comentarse en círculos latinoamericanos especializados que la esfera de acción del Alba se estaba ampliando hacia el plano militar. Durante la VII Cumbre de Jefes de Estado y de gobierno de la Alba se decidió estudiar la posibilidad de crear un Consejo de Seguridad de la Alba como un mecanismo de cooperación militar y una escuela militar regional.[135]

Pero el tema estratégico y militar no se agota en las relaciones entre Estados. La cooperación entre revolucionarios está basada también en el apoyo de Cuba al gobierno de Venezuela en materia de asesoría en planificación estratégica, inteligencia, contrainteligencia, movilización y monitoreo de las actividades militares de Estados Unidos, y en el apoyo a los movimientos radicales en Venezuela y en el continente, tales como la Coordinadora Continental Bolivariana, llamada desde 2009, Movimiento Continental Bolivariano, como la del Movimiento Nacional de Amistad y Solidaridad Venezuela-Cuba, la presencia de jóvenes

[134] Carlos A. Romero, "Venezuela y Cuba. Una seguridad diferente". *Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Cuestiones del tiempo presente*, marzo-2009. París, Francia.*URL:http://nuevomundo.revues.org/index55550.html.*

[135] Véase: Líderes de la ALBA sellan declaración de solidaridad con Bolivia. EFE: 04/23/2008. Véase también: *www.argentinaa.notiemail.com/noticia;/www.defesanet.com.br/y.;www.lostiempos.com/.../alba-predomina-lo-politico-en-la-cumbre_41100_69784.html*

venezolanos en cursos de formación política en Cuba, el Plan “Esperanza”, la Brigada Juvenil Trinacional de la ALBA, el Frente Internacional Francisco de Miranda, el Foro Social Mundial, el Foro de São Paulo, El Foro de Porto Alegre, el Congreso Anfictiónico Bolivariano y el Movimiento Alternativo de los Pueblos.[136]

## Conclusiones.

En la década de los ochenta, a raíz del fracaso de la experiencia chilena, el caso de la isla caribeña de Grenada, el reflujo de las experiencias de izquierda en el Continente y la política soviética de reducir su presencia en el hemisferio, Cuba no fue un objeto de preocupación estratégica en la región y su modelo de sociedad comenzó a ser criticado. Esto se profundizó en los años noventa con del endurecimiento de la política estadounidense hacia Cuba y del propio embargo económico impuesto por EEUU en 1962, el aislamiento regional de Cuba y su crisis económica interna, conocida como “El Período Especial en Tiempos de Paz”, cuestión que fue soldada con la desaparición de la Unión Soviética.

Entrando el siglo XXI, Cuba supo relacionar su propia experiencia con las experiencias de izquierda que se asomaban de nuevo en la vida política latinoamericana y caribeña y que comenzaron a florecer con el proceso venezolano y más tarde en Brasil, Bolivia, Ecuador y en otros casos interesantes y diversos que de algún modo reflotaron el debate sobre cómo tratar a Cuba: ¿cómo un problema de seguridad o como un modelo a seguir en el continente americano? El tema ha generado un debate en América Latina sobre la revolución, sobre la supuesta injerencia de esos países en los asuntos internos de terceros y por la posibilidad de que el modelo político venezolano transite por los cauces del modelo cubano.

La verdad es que luego del año 1999, Cuba cuenta con un socio de singular importancia. “Cuba y Venezuela dos banderas y una revolución”, es una exclamación que expresa el acercamiento entre los dos países, su participación común en el mecanismo de integración conocido como Alba, el desarrollo de un intercambio socioeconómico importante, en la puesta en marcha de un complejo proceso de cooperación y en la proyección del socialismo.

Bajo tres plataformas, cooperación, comercio e inversión económica conjunta, las relaciones bilaterales entre los dos países se han fortalecido de manera singular, al punto de que ya se puede hablar de una complementación económica entre los dos países. Cabe destacar el inmenso volumen financiero que acompaña esta experiencia así como también el tipo de cooperación asimétrica en donde Venezuela da un aporte sustancial. En este marco, se desprenden de lo presentado tres interrogantes.

- *¿Hasta que punto esta cooperación es sustentable y está condicionada por los ingresos petroleros venezolanos y no en la generación de unos ingresos cubanos?*
- *¿Cuáles son los parámetros para medir la eficacia y eficiencia de estos programas de cooperación y hasta que punto se da un espacio para la rectificación de algunas metas*

[136] Lourdes Cobo, Venezuela y el mundo transnacional: Instrumentación de la política exterior venezolana para imponer un modelo en América Latina. *ILDIS - CEERI (Ed).* Caracas. 2008

*e instrumentos que según destacados algunos analistas han presentado una serie de deficiencias?*

- *¿Qué tipo de efecto no deseado tiene esta cooperación para el estado de ganancias y perdidas de la ayuda venezolana en el exterior y para la sociedad cubana, sobre todo en la materia de la distribución del ingreso, en cuanto a la captación ilegal de recursos y el desbalance entre quienes tienen y no tienen acceso en Cuba a la cooperación venezolana?*

En este contexto, el futuro de las relaciones de cooperación entre Cuba y Venezuela puede proyectarse a través de un primer escenario que tendría como conjetura que continúen desarrollándose y ampliándose las relaciones con base en los principales instrumentos de esta alianza: complementación económica, cooperación energética, coincidencias políticas en el marco de una combinación de elementos provenientes del *hard power* (ayuda militar y cooperación económica), del *soft power* (proyección ideológica) y del *social power* (ayuda social).[137]

Un segundo escenario descansa en la conjetura que ante la eventualidad de una apertura política y económica cubana, ambos gobiernos se distancien y que por lo tanto, Cuba propicie una discusión sobre los alcances de la cooperación venezolana y su relación con la política de subsidios y gratuidades sociales que La Habana quiere revisar en el marco de sus planes económicos. Esto llevaría a que La Habana dependa menos de Caracas, controlando los efectos "perversos" que la cooperación entre los dos países está generando, originados por la pretensión venezolana de influir en la política interna cubana, la dislocación de la sociedad cubana por el impacto del rentismo venezolano, la corrupción originada en la gestión de la cooperación, la acumulación de la deuda financiera de Cuba con Venezuela, y la generación de desigualdades en el ingreso de la población cubana por el impacto de la ayuda venezolana.[138] Al mismo tiempo, Cuba buscaría profundizar relaciones energéticas, comerciales y financieras con otros países como Argelia, Angola, Brasil, Guinea Ecuatorial, Irán, México y Azerbaijan. También pudiera pasar que Venezuela tenga que reducir el envío petrolero subsidiado a Cuba, si los precios del petróleo venezolano bajan considerablemente o si disminuye la producción petrolera venezolana.

Un tercer escenario descansa en la idea de un posible cambio interno en la orientación de los procesos venezolano y cubano, lo que llevaría a la reconsideración de las bases e instrumentos de esa cooperación estratégica basada hasta ahora en el compromiso común de construir el socialismo y de promover una política internacional antiimperialista.

*Sobre el autor Carlos Romero.*

---

[137] Sobre la discusión sobre el papel del social power en la política exterior de Venezuela véase: Javier Corrales, "Using Social Power to Balance Soft Power: Venezuela's Foreign Policy". Center for Strategic and International Studies. *The Washington Quarterly* • 32:4. October 2009, pp. 97-114.

[138] Haroldo Dilla Alfonso, "La dirección y los límites de los cambios'. En: *Nueva Sociedad*, nº 216, Julio-agosto de 2008, p. 36-48:38; Jorge Díaz Polanco, "Salud y Hegemonía y Regional: Las relaciones Venezuela-Cuba, 1999-2006". En: *Foreign Affairs en español*, vol. 06, nº 04, (10-12), p. 99-101, 2006; Julie M. Feinsilver, "Médicos por petróleo. La diplomacia médica cubana recibe una pequeña ayuda de sus amigos". En: *Nueva Sociedad*, nº 216, Julio-agosto de 2008, p. 107-122

*Es cientista político venezolano y profesor de la Universidad Central de Venezuela. Es doctor en ciencia política y por más de 30 años ha estado estudiando las políticas exteriores de Venezuela, Cuba y Colombia. Ha publicado más de 10 libros y numerosos artículos académicos sobre estas materias. Carlos A. Romero vive en Caracas.*

# ANEXO: DECLARACIÓN DE LAS OSC SOBRE COOPERACIÓN SUR-SUR

Presentada durante la conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur
Nairobi, Kenya, 1-3 Diciembre 2009

Su Excelencia, Sr. Presidente de la Conferencia sobre Cooperación Sur-Sur
Jefes y Jefas de las Delegaciones y representantes de los Estados Miembros
Colegas y Representantes del Sector Empresarial y de los Parlamentos
Estimados y Estimadas Colegas de la Sociedad Civil

Señoras y Señores:

Nosotras y Nosotros, miembros de las organizaciones de la sociedad civil y de sus redes en los países del Sur, queremos hacer pública una declaración a propósito de la vigente y oportuna discusión sobre la Cooperación Sur-Sur.

Estamos agradecidos por esta oportunidad para presentar ante ustedes hoy una breve declaración sobre nuestros asuntos. Los urgimos a escuchar y tomar atenta nota, en sus discusiones, conclusiones y acciones de seguimiento, de las voces y recomendaciones claves de la sociedad civil .

En la actualidad el mundo está consumido por las apremiantes crisis financiera y del clima que no sólo amenazan el logro de las Metas de Desarrollo del Milenio y la vida y sustento de cientos de millones de personas en el Sur, sino también la estabilidad de las economías del mundo. Los gobiernos del Norte y los sistemas financieros son responsables de las actuales crisis, pero los costos y los impactos son pagados por el mundo entero, y en particular por los países más pobres.

Superar estas crisis exige acción decidida y liderazgo de la comunidad global. A la fecha sin embargo, ese liderazgo ha estado faltado de manera preocupante.

La rápida y masiva respuesta de los gobiernos para salvar a los bancos y las instituciones financieras privadas, con más de tres trillones de trillones de dólares en recursos y garantías públicas, se erige en marcado contraste con su fracaso en responder decisivamente a la no disminuida crisis de la pobreza y la marginalización que ha afligido a la mayoría de la población en mundo. La Cooperación Sur-Sur, por lo tanto, debe demostrar su capacidad para recaudar los recursos necesarios para contrarrestar la pobreza.

Notamos que la Cooperación Sur-Sur ha catalizado el debate alrededor de la reforma de la efectividad de la ayuda así como las reformas en las estructuras de gobernabilidad del FMI y el Banco Mundial. En los últimos 30 años, estas dos instituciones han presionado por mayores flujos de capital y liberalización de los mercados, resultando en la erosión de los espacios de política nacionales y la violación de la soberanía nacional. Ellas están entre las principales instituciones responsables por la situación actual y no tienen legitimidad ni credibilidad para jugar un papel primordial en la reforma del sistema financiero internacional, por no hablar de iniciar un proceso de auto-reforma. Es con esto en mente que hacemos un llamado a profundizar y fortalecer la Cooperación Sur-Sur.

Esta cooperación, sin embargo, debe cumplir requisitos básicos en promoción de derechos humanos,

solidaridad y equidad entre los socios, sostenibilidad ambiental y apropiación del desarrollo.

Demandamos que la Cooperación Sur-Sur promueva el desarrollo de políticas y estructuras económicas globales que coloquen los derechos de las personas en primer lugar, que respeten y promuevan los derechos humanos, la equidad de género, así como la justicia social y ambiental. Demandamos políticas que aseguren trabajo decente basado en oportunidades de empleo, respeto por los derechos laborales, la protección social, el dialogo social, una calidad de vida sostenible, provisión de servicios esenciales tales como salud, educación, vivienda, agua y energía limpia y que se asuma la economía del cuidado que depende ampliamente de las mujeres. Las poblaciones del Sur necesitan tener mayor control sobre los recursos y las decisiones que afectan sus vidas.

Sr. Presidente, distinguidos delegados y delegadas, estamos convencidos que la Conferencia sobre Cooperación Sur-Sur es clave para alcanzar soluciones duraderas a las múltiples crisis humanas que hemos descrito. Hacemos un llamado a los gobiernos a ponerse de acuerdo en un proceso fuerte de seguimiento Sur-Sur que reúna todos los involucrados institucionales, no sólo las organizaciones gubernamentales e inter-gubernametales, sino también las organizaciones internacionales de trabajadores y de la sociedad civil.

Sr. Presidente, distinguidos delegados y delegadas, la sociedad civil quisiera poner en discusión los siguientes asuntos sobre Cooperación Sur-Sur:

## Cooperación Sur-Sur basada en las personas

La cooperación de las personas del sur es clave para apoyar las actividades e iniciativas de la cooperación Sur-Sur. Desafortunadamente su participación está actualmente restringida debido a limitaciones en sus capacidades financieras y de otros órdenes. Hacemos un llamado a una aproximación integral a la Cooperación Sur-Sur, con los gobiernos del sur comprometiendo recursos para facilitar los procesos de las OSC. Creemos que la sociedad civil puede jugar un papel importante en llevar aún más adelante los objetivos de la cooperación Sur-Sur. Los gobiernos deberían estimular y apoyar financieramente el involucramiento de la sociedad civil, y reconocer el papel clave que ésta juega en la implementación y el monitoreo de los programas y políticas. Nosotros urgimos su inclusión estructural en la futuras deliberaciones y programas de la Cooperación Sur-Sur.

## Sobre Ayuda

En el tema de la Ayuda sostenemos que la cooperación Sur-Sur debe mejorar aún mas la calidad de su Ayuda, a través de fortalecer la apropiación democrática, con un énfasis mayor en lograr justicia de género y eliminando las condicionalidades de política que debilitan la apropiación e incrementan la pobreza, y con las metas de erradicación de la pobreza y eficacia de la Ayuda incrementadas.

## Sobre Inversión

Estamos convencidos de la necesidad de instituir una aproximación holística a las inversiones Sur-Sur, que implica, entre otros, los aspectos del desarrollo social y la transferencia de tecnología sustentable. Estas deberían seguir sistemas de producción ambiental y socialmente sustentables, y alinear sus operaciones con las economías nacionales y locales.

Marcos regulatorios apropiados deberían ser instaurados para asegurar rendición de cuentas corporativas, incluyendo la Declaración de la OIT sobre Empresas Multinacionales y política social. Inversiones bilaterales y tratados de libre comercio deberías ser discutidos con todos

los actores relevantes, especialmente parlamentarios, socios del sector social y sociedad civil, para asegurar una apropiación democrática.

Sobre Deuda

Hacemos un llamado a la cancelación total e incondicional de las deudas odiosas así como a la toma de acciones decisivas para suspender la re-acumulación de tales deudas.

Los gobiernos de la cooperación Sur-Sur deberían establecer una nueva arquitectura de la deuda que sea inclusiva, participativa y responsable democráticamente, que rinda cuentas a las personas que pretende servir. Las Naciones Unidas deberían jugar un papel clave es su desarrollo y las instituciones y mecanismos deberían estar sujetos a las normas y tratados internacionales sobre derechos humanos. Entre otras necesidades, el nuevo marco institucional obligatorio debería revisar las actuales pautas de sostenibilidad de la deuda de tal manera que incluyan la deuda doméstica, y consideraciones sobre desarrollo humano y justicia ambiental y climática. También existe una necesidad urgente de establecer mecanismos justos y transparentes, para sacar adelante la deuda, que sean independientes de las Instituciones Financieras Internacionales.

En Conclusión, Sr. Presidente y distinguidas y distinguidos colegas,

De cara a las múltiples crisis, nosotras y nosotros urgimos a los gobiernos a tomar el partido de las mujeres y los hombres trabajadores, campesinos, jóvenes, niñas y niños del sur, para promover sustentabilidad ambiental a través de una vía económica alternativa. Por lo tanto, nosotras, las redes de la sociedad civil representando millones de personas del Sur, llamamos a un cambio en Nairobi que ponga el desarrollo efectivo, la erradicación de la pobreza, los derechos humanos, la equidad de género, el trabajo decente y la sustentabilidad ambiental en la primera línea del discurso, las políticas y la búsqueda de soluciones definitivas.

Les damos las Gracias

Suscrito por:
AFRODAD
Reality of Aid Africa Network
IBON International
Reality of Aid Network
International Association for Community Development
Action Aid
Social Watch Network
Kenya Debt Relief Network